

HALDUSJUHTIMINE P2NC.00.714

Veebikursuse materjal

Koostaja: Aet Kiisla MSc

Narva 2012



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks



TARTU ÜLIKOOL
NARVA KOLLEDŽ

Sisukord

Juhend aine läbimiseks ja ainekava.....	3
1. Juhtimine avalikus ja erasektoris. Poliitiline juhtimine.....	5
Jagatud ühiskond.....	6
Maailmavaatelised alused.....	6
Ajaloolised esinemisvormid.....	7
Haldamise vahendid.....	7
Halduse süsteem ja vormid.....	7
Haldus ja poliitilised parteid.....	8
Avaliku poliitika mudelid.....	8
Poliitiline juhtimine.....	8
Kokkuvõtte aruteludest töögrupis "Ametnikeriik? Poliitikute ja ametnike vahekord poliitika kujundamise protsessis"	9
2. Klassikaline avalik haldus ja New Public Management.....	13
Juhtimise areng.....	13
Avaliku halduse põhimudelid.....	13
Avalik haldus ja bürokraatia.....	14
Traditsiooniline avaliku halduse mudel	17
Weberi käsitlemise kriitika	18
New public management reformide põhitunnused - märksõnad.....	19
Uus haldusjuhtimine – eilne mood	20
Organisatsiooni juhtimise mudelid, millel põhineb New Public Management.....	25
10 punkti programm valitsusele, kes tahavad rakendada NPM-i.....	27
Kaasaegne avaliku halduse mudel	27
E-valitsus ja e-demokraatia.....	29
3. Klassikaline planeerimine. Strateegiline juhtimine.....	30
Plaanimine.....	30
Strateegia.....	30
Plaanide liigid.....	31
Strateegiline juhtimine avalikus sektoris.....	31
Protsess.....	32
Organisatsiooni analüüsimine.....	33
Otsustamine.....	34
4. Avalik teenistus ja personalijuhtimine.....	36
Personalitöö valdkonnad.....	36
Avalik teenistus.....	37
Avaliku sektori personalijuhtimise eesmärgid.....	37
5. Organisatsiooni struktuur.....	38
Üksuste töö koordineerimine.....	40
Liini- ja staabiorganisatsioon.....	41
Organisatsiooni struktuur.....	41
6. Muutuste/muudatuste juhtimine.....	48
Muudatuste juhtimine, töötajate motivatsioon, inimressursside juhtimine.....	49
Ideede genereerimine eeldab ettemõtlemist.....	56
7. Kvaliteedijuhtimine.....	61
Näide: koolijuhtimise hindamine Tallinna linnas.....	62
Terviklik kvaliteedijuhtimine.....	64
Kvaliteedijuhtimine avalikus sektoris.....	66
Avaliku sektori konfliktid eesmärgid.....	67
Avaliku sektoriga seotud tulemuspalga müüdid Eestis.....	67

Kvaliteedijuhtimise juurutamise probleemid avalikus sektoris.....	68
Kvaliteedijuhtimise tehnikad.....	69
Standardite kasutamine avalikus sektoris.....	70
Arenguestlus.....	71
Arenguestlus kui juhi tööriist.....	72
8. Riigieelarve ja finantsjuhtimine.....	74
Mis on riigieelarve?.....	74
Põhiseadus.....	75
Riigieelarve seadus.....	76
Riigikontroll.....	76
9. Kontroll avalikus sektoris.....	77
10. Haldusreform.....	82
Kümne aasta neli plaani.....	82
Eesti reformikavade kriitika.....	83
Teiste riikide kogemusi.....	83
Üldised teoreetilised alused.....	83
Haldusreformist.....	85
Seminarid.....	88
Kasutatud ja soovitatav kirjandus.....	92

Juhend aine läbimiseks ja ainekava

Aine haldusjuhtimine läbimine on korraldatud kombineerides auditoorset õppetööd veebipõhisega. Kontakttundides korraldatakse lühidalt üle loengumaterjal ja peamiselt tegeletakse seminariülesannetega. Arvestades avatud ülikooli õppevormi eripära, on võimalik aine läbida ka täielikult veebipõhiselt, kuigi soovitatav on siiski kohal käia. Veebipõhine õpe kindlustab töötavatele üliõpilastele paindliku õppimise võimaluse.

Seminariülesanded toetavad loengumaterjali paremat mõistmist ja kinnistamist. Loengumaterjali läbitöötamine on vajalik positiivse hinde saamiseks. Loengud on teksti ja helifaili kujul. Tekst on täiuslikum ja kohati koos joonistega, aga helifaili on võimalik kuulata siis, kui pole võimalik lugeda, nt autos või tervisejooksul. Hea hinde saamiseks on vaja põhjalikumalt tutvuda viidatud lisamaterjalidega.

Lisaks loengutele, lisamaterjalidele ja seminariülesannetele on kursusel terminite selgitused - need on lisatud Moodle keskkonda sõnaraamatuna. Kui mõni mõiste esineb tekstis, siis on see hüperlingitud.

Moodle keskkonda tuleb laadida kõik kodutööd, samuti toimuvad kontrolltöö ja eksam veebipõhiselt.

Aine eesmärk: Kursuse eesmärk on anda ülevaade juhtimisest avalikus sektoris.

Aine lõppedes üliõpilane:

mõistab juhtimise olemust, selle erinevaid stiile ja liike;

mõistab juhtimise erinevusi ja sarnasusi avalikus ja erasektoris;

teab ja saab aru klassikalise avaliku halduse ja uue haldusjuhtimise olemusest ja omavahelistest erinevustest;

omab ülevaadet reformidest ja muutustest avaliku halduse teoorias;

omab ettekujutust tänapäeva haldusjuhtimise tendentsidest;

teab juhi omadusi ja põhitegevusi;

oskab oma kogemustele tuginedes ja juhtimisteooriast lähtudes analüüsida erinevaid juhtimisprotsesse.

Eeldusaine: P2NC.00.716 Organisatsiooniteooria

Hindamine: eristav (A, B, C, D, E, F)

Õppekeeled: eesti ja inglise

Sihtrühm: kohaliku omavalitsuse korralduse rakenduskõrghariduse õppekava üliõpilased

Lõpliku hinde kujunemine:

Eksam 30% (kui Moodle keskkonnas on aktiivselt ja asjalikult kõik seminariülesanded täidetud, võib taotleda nende arvestamist eksami asemel)

Kontrolltöö 25%

Kolm kodutööd a 15%

Kodutööde kirjeldused ja hindamiskriteeriumid:

1. Essee teemal "Uudne juhtimisidee"

Loomulikult on midagi reaalselt uutset raske välja mõelda. Antud ülesandes oodatakse pigem seda, et laseksite oma fantaasial lennata. Enamus juhid, kellega kokku puutume, käituvad küllaltki

standardselt. Teie ülesanne on nendest raamidest püüda väljuda. Püüdke kirjeldada juhtimist, mis oleks erinev sellest, millega olete kokku puutunud ja mis teie arvates edukas võiks olla.

Töö peab olema huvitav, väga soovitatav on lasta fantaasial lennata lasta.

Idee peab olema arusaadavalt lahti seletatud.

Töö on vormistatud vastavalt Narva kolledži kirjalike tööde juhendile.

2. Juhtumi analüüs: organisatsioonide liitmine / lahutamine. Analüüs konkreetse(te) organisatsiooni(de) põhjal, kasutada võib juhtumeid nii era- kui avalikust sektorist. Maht 3-4 lk.

Töö põhineb reaalsel juhtumil.

Töö sisaldab analüüsi momenti.

Töö kirjeldav ja analüüsiv osa põhineb muudatuste juhtimise jt organisatsiooniteooriatel.

Töö on vormistatud vastavalt Narva kolledži kirjalike tööde juhendile.

3. Rahvusvahelises teadusajakirjas ilmunud artikli analüüs Eesti avaliku sektori põhjal. Analüüsi aluseks valida konkreetne alateema: lepinguline delegeerimine, detsentraliseerimine, kvaliteedijuhtimine vms. Eraldi failina lisada artikkel. Maht 3-5 lk. Tähtaeg - 1 nädal enne valitud eksamiaega.

Töö aluseks on rahvusvahelises teadusajakirjas avaldatud artikkel, inglise keeles.

Töö võib kirjutada eesti või inglise keeles.

Töö sisaldab adekvaatset infot Eesti kohta valitud valdkonnas.

Töö põhiosa on valitud artikli ja Eesti olukorra võrdlus, analüüs.

Töö on vormistatud vastavalt Narva kolledži kirjalike tööde juhendile.

1. Juhtimine avalikus ja erasektoris. Poliitiline juhtimine

Selle aine nimi võiks sama hästi olla ka juhtimine avaliku halduse organisatsioonis, sellest lähtudes on valitud ka sisu. Eesti haldussüsteemist annab hea ülevaate avaliku teenistuse veeb <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=11189>

Juhtimine avalikus ja erasektoris on väga paljus sarnane, erinevate juhtimisteadlaste nägemuses on erinevuse aste erinev. Püüan anda suhteliselt neutraalset ja adekvaatset ülevaadet.

Märt Rask on öelnud: Avalikus sektoris ei peaks olema muud tulemuslikkuse kriteeriumi kui see et maksumaksja rahul oleks. Seda ei ole nii lihtne mõõta.

Avaliku sektori juhid toovad piirangutena välja paljude survegruppidega arvestamise vajadust, seadusandluse liigset teoreetilisust ja selle otsustamise tsentraliseeritust soodustavat toimet, mis omakorda kaotab alumiste tasandite vajaduse vastutada ja sunnib tippjuhte looma suuremat formaliseeritust. Olukorras, kus alumiste tasandite juhid ei vastuta, kaob ära ka juhtimise mõte ja juhid muutuvad pelgalt täidesaatjateks / administraatoriteks.

Anne Valgu õpikus Organisatsioon ja juhtimine avalikus sektoris lk 16 on Siim-Valmar Kiisleri mõtisklus, mille poolest erineb avalikus sektoris juhtimine erasektoriga. Seda saab kuulda ka loengu helifailis.

Läbi valitsusasutuste ja teiste avaliku sektori organisatsioonide viib valitsus oma poliitikat ellu. Otsuste täideviimist riigi ametnike poolt nimetatakse avalikuks halduseks. Halduse peamiseks tunnuseks on orienteeritus avalikele huvidele.

Seotus riigivõimu teostamisega ja tegelemine kogukonda kuuluvate inimeste asjadega on põhilised pidepunktid, mille kaudu eristatakse avaliku sektori organisatsioone erasektori organisatsioonidest. Avalikud organisatsioonid tegelevad avaliku huvi elluviimisega.

Läbi sajandite on avalikel organisatsioonidel säilinud suhteliselt muutumatu struktuur ja protseduurireeglid, mis teeb organisatsiooni inertseks ja muutuste läbiviimine on raske. Oma alguse said avalikud organisatsioonid asjaolust, et poliitikud pidid hoolitsema hääleõiguslike elanike huvide efektiivse rahuldamise eest. (Kristiina Tõnnisson "Avalike organisatsioonide juhtimine")

Avalikes organisatsioonides on tegevus avalik. Avalikud peavad olema protseduurid, dokumendid. Erasektor juhendub eeskätt lõppeesmärgist ehk kasumist ning selle saavutamise viis on enda otsustada. Ka avalikus sektoris ei tohiks reeglis muutuda tähtsamaks eesmärgist. Erinevalt erasektoriga pole avalike organisatsioonide juhtidel reeglina õigust oma asutuse eesmärgi ja funktsioone iseseisvalt muuta.

Organisatsiooni tegevuse tulemusi saab peaaegselt mõõta eesmärkidele toetudes. Erasektori eesmärgid on kergemini mõõdetavad, kuna väljenduvad rahas. Avalikel organisatsioonidel pole aga raha kokkuhoidmine kunagi eesmärk omaette. Enamasti puudub avalike organisatsioonide puhul ka võimalus võrrelda teise samalaadse organisatsiooniga, saamaks andmeid tegevuse tulemuslikkusest. Avalikud teenistujad peavad käituma teisiti kui erasektori töötajad. Nende tööd reguleerib avaliku teenistuse seadus. Kõrgemaid nõudmisi kompenseeritakse täiendavate sotsiaalsete garantiidega. Avaliku sektori juhtide tüüpiline arvamus rahast kui põhilisest motivaatorist on väär. Avalikus sektoris töötavad sageli kõrgema saavutusvajadusega inimesed, kes otsivad eneseteostuse võimalusi ja tunnustust.

Jagatud ühiskond

Õigussubjektid era- ja avalikus sektoris: erasektoris on õigussubjektid võrdsed ja lepinguga jagavad omavahelised õigused ja kohustused. Avalikus õiguses on üheks subjektiks riik ja temal on sunniõigus.

Nüüdisaegne ühiskond on üldiselt jagatud kahte sektorisse – era- ja avalikku sektorisse – ning neid valitsetakse administratsiooni erinevate printsiipide järgi. Kas see dualism jääb püsima? On väidetud, et tulevikus viib ühiskonna areng bürokraatia ja turu segunemisele, mis osalt ületab selle traditsioonilise erinevuse. Üha enam haldusorganisatsioone rõhutavad teenindust, vähendades autoriteedi tähtsust kui põhimudelit tarbijatega suhtlemisel. Eraorganisatsioonid aga tunnistavad ka teisi eesmärgi peale kasumi maksimaliseerimise.

Mõiste "ettevõtte sotsiaalne vastutus", millest räägitakse aines Kolmas sektor, lähendab avalikku ja erasektorit. See tähendab, et ka eraettevõtted teevad aegajalt midagi enamat, mis nende kasumit otseselt kasvatab, nõ antakse ühiskonnale midagi tagasi. See võib avalduda üksikutes ettevõtmistes või olla läbivalt ettevõtte tegevusse sisse integreeritud.

Eetikast ja sotsiaalsest vastutusest soovitan lugeda Valk lk 51-52.

Ühiskondlikes ja eraorganisatsioonides on muutunud teadlikuks vajadusest säilitada liitu teiste organisatsioonidega ja tagada mitmesuguste kodanikegruppide toetus, tugevdades oma organisatsioonide legitiimsust. Samal ajal kui erinevused majandamises on vähenenud, on need organisatsioonid hakanud koopereeruma maailmas valitseva ebakindluse tõttu, et tagada oma eksistents vastastikuste sõltuvussuhete loomise teel. On kaks erinevat prognoosi. Üks ennustab veelgi tugevamat läbipõimumist ja teine reaktsioonina avaliku sektori liialdatud kasvule teravamat vahetegemist sektorite vahel.

Ühiskondlike juhtide eesmärgiasetus on tavaliselt erinev erasektori juhi omast. Sel ajal kui erasektori juhid püüavad maksimaliseerida või rahuldada eraeesmärkide funktsioone, tuleb ühiskondlikel juhtidel tegemist teha avaliku huvi mõistega. Teiseks, ühiskondlikud juhid töötavad stabiilsemas keskkonnas kui erasektori juhid. Nad pole mõjutamata juhuslikest sündmustest, pikaajaliste transformatsioonide muutumisest, kuid nad võivad usaldada baasi, millel on kalduvus püsida fikseerituna pikema aja jooksul. Traditsiooniline ettekujutus ühiskondlikust juhust on tüüp I, sel ajal kui traditsiooniline ettekujutus erasektori juhust on tüüp IV.

Millised organisatsioonid võib paigutada neisse kastiesse?

Keskkond/orientatsioon	Stabiilne	Ebastabiilne
Avalik huvi	I	II
erahuvid	III	IV

Maailmavaatelised alused

Lähtudes küsimusest, millisteks ülesanneteks on riik oma olemuselt ellu kutsunud, on ekstreemseks võimaluseks kas eeldada kõrgeimate väärtuste saavutamist kogu elu riiklikult juhtides või näha, vastupidi, vabas isiksuses seda kõrgeimate väärtuste kandjat ja piirata riiki nende vabaduste tagamise eesmärgil. Selle küsimuse vastusest tulenevad erinevad riigikäsitlused. (Heinrich Herrfahrtd "Haldusõpetus") Ükski rahvas ega riik ei saa eksisteerida ilma välise võimuta. Aga võimu ja sunni rakendamine peab piirduma miinimumiga. Riigil on küll eelkõige oma eesmärgist

tulenevad ülesanded, mille täitmiseks peab äärmisel juhul ka sunniabinõusid tarvitama, kuid riik ei tohi seejuures unustada inimest, keda lõppude lõpuks need otstarbekohased eesmärgid, sisemine ja väline julgeolek, majanduskasv ja kultuurivarade hooldamine teenima peavad.

Väike mõtisklus - mis funktsioonid ei tohiks mingil juhul riigi käest ära minna?

Ajaloolised esinemisvormid

18. sajandi politsei- ja heaoluriik kaldus kõige eest hoolitsema, riikliku sunni abil oma kodanike heaolu saavutama. Liberaalne riik uskus vastupidi, et majandus ja kultuur arenevad kõige paremini siis, kui kõikide jõudude kulgu ei takistata ja riik sekkub ainult sel määral, kuivõrd see on vajalik julgeoleku ja korra kaitseks. Pärast seda kui kumbki meetod sai umbes sajandi jooksul oma mõju avaldada, teame tolle aja kogemustest et kumbki neist pole täiesti õigeks ega valeks osutunud, vaid hallatava eluvaldkonna eripärast ja muutuvatest ajanõuetest tulenevalt on omal kohal kord jõudude vaba areng, kord plaanipärane sundreguleerimine. Kui ajaloost õppust ei võeta, võimegi nende kahe äärmuse vahel pendeldama jääda. Siiski on ühiskond valmis nende sünteesiks.

Üksikud haldusharud võib jaotada selle järgi, kas nende väärtus põhineb rohkem organisatsiooni heal korraldusel või tulenevad need väärtused isiksuse loomingulisest jõust. Esimesse gruppi kuuluvad post ja raudtee. Siin on osutunud õigeks ühtse organisatsiooni ülesehitamine kogu riigi territooriumil ja üksikasjalik keskne regulatsioon. Teise variandi näiteks on kunst ja teadus. Haldusel on hooldav, soodustav, edendav funktsioon. Läbi õppeasutuste ja uurimisinstituutide, muuseumide rajamise ja näituste organiseerimise toetatakse kunstiloomingut ja teadust. Enamikes majandusharudes on riikliku halduse põhiline ülesanne takistada tegevusi, mis seaksid ohtu avaliku julgeoleku ja korra.

Tänapäevase halduse põhiolemus tuleneb kogemuse summast, ühelt poolt ühiselu reguleerimine ja teiselt poolt vabaduse printsiip.

Haldamise vahendid

Riiklikku, avalike institutsioonide ja asutuste haldamist eristab erasektori haldamisest riikliku sunni tunnus. Avalik haldus võib makse sisse nõuda, krunte võõrandada. Sundi rakendatakse seal, kus teised vahendid ei toimi. Valdav osa haldustegevustest toimub ilma sunnita, kuigi selle taga on aimatav sunnivõimalus.

Halduse süsteem ja vormid

Ajalugu läbivalt on olnud konsensusel (Ühine otsustamine ja tegutsemine; vabade inimeste kogukond, mis hoiab kokku võitluses ja hädaohus) ja hierarhial põhinevad halduse vormid (Käskimine ja kuuletumine; ülemad ja alamad; patriarhaalne võim ja selle pärandamine vanimale pojale).

Konsensusliku ja hierarhilise halduse eristamisel on olulisteks märksõnadeks tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine.

Haldus ja poliitilised parteid

19. sajandil kerkis esile kolm erinevat valitsemisvormi, mis hiljem erinevates maades segunema hakkasid.

Ameerika stiil seisneb selles, et võidukas partei jagab riiklikud ametid oma pooldajate vahel (spoils system).

Inglismaa stiil – civil service: ametnikkond seisab väljaspool poliitilist võitlust. Valitsev partei määrab riigijuhtimise ideelise suuna, ametnikud on täidesaatjad.

Saksamaa stiil – omane konstitutsioonilisele monarhiale: poliitiline juhtimine kuulub monarhi ja elukutselisest ametnikkonnast välja kasvanud ministrite pädevusse. Seaduste jaoks vajatakse siiski parlamendi enamuse nõusolekut.

Avaliku poliitika mudelid

(soovituslik lisalugemine eestikeelne Lane lk 69-84)

Avaliku poliitika mudelite ülesandeks on seletada, mõista, interpreteerida ja organiseerida informatsiooni, mis puudutab otsuste langetamist avaliku sektori organite poolt – valitsuse poolt. Informatsioon ilma mudelita on pime, mudelid ilma informatsioonita on tühjad.

Demograafiline lähenemisviis

Poliitika kujundamine on meid ümbritseva keskkonna peegeldus. Kohaliku ja regionaalse omavalitsuse uuringutes kasutatud demograafilist mudelit peeti kehtivaks; rahvusliku valitsuse poliitika uuringutel osutus kaheldavaks.

Inkrementalism

Avalike otsuste langetamine väliste ja seesmiste muutujate kombinatsioonina. Demograafilisele lähenemisviisile lisandub siin ajafaktor – varem langetatud otsused on hetkepoliitika üliolulised determinandid. Inkrementaalne mudel rahuldab otsuste langetamise protsesse, mis on pikemas perspektiivis stabiilsed, mis tähendab et tulevik on mineviku lineaarne funktsioon.

Poliitiline juhtimine

Poliitilise juhtimise mõiste all peetakse enamasti silmas idoloogiast lähtuvat juhtimist, st erakonna või partei seisukohale tuginevat juhtimist. Apoliitiline juhtimine tugineks ideaalis ainult ratsionaalse otsustamise mudelile. Poliitiliseks juhtimiseks on ratsionaalse või administratiivse juhtimise kõrval ruumi põhjusel, et ühiskonnas on sageli mitmeid valikuid, millest pole selgelt üht õiget varianti. Sageli on "õigeid" vastuseid enam kui üks. "Õige" sõltub aga sellest, mida ühiskond/-valijad/poliitikud peavad heaks eluks. Mõnikord on küsimus, kas selles, kas tahetakse "head elu" kohe või pikas perspektiivis. Siin on kohane mainida mõistet "jätkusuutlikkus". Poliitiline juhtimine või poliitiline otsus ei pea ilmtingimata seonduma erakonnapoliitikaga, aga ideoloogilise seisukohaga ja põhimõtetega küll. Näiteks kui mõne projekti elluviimisel on võrdselt plusse ja miinuseid, tuleb juhtkonnas teha poliitiline otsus - otsus, mille puhul ratsionaalselt võiks tuua nii poolt- kui vastuväiteid.

Riigi juhtimisel on põhjust rääkida poliitilise ja administratiivse juhtimise suhtest või siis poliitikute ja ametnike suhtest. Sel teemal toimunud arutelu tulemused siinkohal välja ka tuuakse.

Kokkuvõtte aruteludest töögrupis "Ametnikeriik? Poliitikute ja ametnike vahetamine poliitika kujundamise protsessis"

Seminar "Avaliku halduse reform Eestis – keskvalitsuse tasand" 2001

<http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/ahb/strateeg/ivar1.htm>

Ametnikeriigi problemaatika on laialdast käsitlemist leidev teema, seda nii rahvusvaheliselt kui ka Eesti riigi siseselt. Selle põhjuseks kõige üldisemal tasandil on XX sajandi teisel poolel arenenud riikides toimunud selge nihe täitevvõimu tähtsuse kasvu suunas seadusandja arvelt, mis aga viib omavahel vastuollu tegevjuhtimise operatiivsuse nõude ühelt poolt ning demokraatliku riigiehituse nõuded teiselt poolt.

Eestis toimuv arutelu ei ole siiani lähtunud mitte keerulistest teoreetilistest targutustest, vaid konkreetsest olukorrast, mille hindamisel valitses seminarist osavõtjate seas harvanähtav üksmeel. Tänapäevane olukord ei rahulda ei poliitikuid ega ametnikke ning toob lõppkokkuvõttes kahju kõigile, eriti aga riigi kui institutsiooni ning poliitika kui tegevuse mainele.

Erimeelsused tekkisid aga olukorra põhjuste analüüsis. Töögrupis kõlasid kolm selgelt eristuvat üldist seisukohta:

riigiehituslikult on kõik põhimõtteliselt korras, probleem on inimestes (M. Laar; ametnikud)

riigiehituslikult on tarvis teatud ümberkujundusi eelkõige tippjuhtimise tasandil, kuigi tänased probleemid on mujal (S. Kallas)

tegelikult on probleemid sügavamad ja seotud institutsioonide arengu probleemidega (L. Hänni, G. Sootla)

Konkreetsel tasandil toimus väga viljakas arutelu, kus sarnaselt olukorra hinnanguga leiti suhteliselt kergesti üksmeel probleemide identifitseerimisel, kuigi probleemide loetelu ei ole kahtlemata ammendav. Töögrupis toimunud arutelu võib jagada järgmiste probleemide alla:

aitav suhtumine poliitikasse kui nähtusesse

apolitiilised ministrid

ametnike poliitilise neutraalsuse vajalikkus

otsustamisprotsess ministeeriumis

täitevvõimu ja Riigikogu töösuhe

Eitav suhtumine poliitikasse kui nähtusesse

Mure poliitikasse eitava suhtumise pärast oli tajutav pea kõigi esinejate sõnavõttudest. Selge on see, et riigi juhtimine saab olla edukas ainult siis, kui riigi juhtimisesse suhtutakse kui tõsisesse tegevusse ja mitte täiskasvanud inimeste mängu. Jättes kõrvale konkreetsed poliitika valdkonnad, kumas nii poliitikute (S.Kallas, M.Laar, L.Hänni) kui ka ametnike (M.Oviir, R. Martin) esinemisest läbi selge mure riigi juhtimiskriisi üle, mis ühe oma tulemina võõrutab kodanikku järjest enam nii riigist kui poliitikast. Kodaniku usaldamatus riigi suhtes raskendab aga poliitika elluviimist, sest Siim Kallase sõnul on avalikkuse toetus vältimatuks eelduseks igasuguste reformide elluviimisel.

Ametnikkond Eesti riigis on olnud väga dünaamiliselt arenev ning tänapäevane olukord selles vallas on tunduvalt parem kui reformide alguses 1991-1992. Järelikult on valitsemise teostamine võimalik –

seda näitab ju ka tänane poliitilisest juhtimisest vaakumist hoolimata Eesti riigi püsimine, kuid edasi minna on võimalik ainult siis, kui meil on selged arengukavad – nõue, mida eriti toonitasid riigiametnikest esinejad – ning poliitiline tahe, mille vajadusele pöörasid tähelepanu poliitikud.

Mart Laar tegi oma pikemas esinemises tagasivaate 1920-30ndatesse aastatesse, kui Eesti edu tugines suuresti riigiparaadi stabiilsusel, hoolimata vahetuvatele valitsustele, seletades, et see lähenemine oli aluseks ka 1992 aastal vastu võetud Vabariigi Valitsuse seadusele. Ta nentis, et praegune olukord on nagu tollases Eesti Vabariigis: valitsused vahetuvad, stabiilsus on säilinud. Seda paralleeli võib aga ilmselt veelgi edasi arendada paralleeliks rahva ja riigi suhetest 1934. aastale eelnenud aastatel ja selle mure tõsidust jagasid kindlasti paljud kohalviibijad.

Apoliitilised ministrid

Väga huvitav oli Reformierakonna liidri Siim Kallase arvamus poliitika ja administreerimise vahekorrast.

Siim Kallas: "Probleem on eelkõige apoliitilistes poliitikutes kui poliitilistes ametnikes. Eestis on praegu lisaks poliitikutele ja ametnikele teatud kiht, kes nimetavad ennast apoliitilisteks. Apoliitilisus on ka poliitika" Teda toetas selles mõtteavalduses Mihkel Oviir, kes ütles, et kui minister on apoliitiline, siis on kõik alates kantslerist ja lõpetades koristajaga sunnitud hakkama poliitikuteks, sest keegi peab poliitilisi otsuseid ka tegema.

Apoliitilised ministrid toovad endaga tõesti kaasa palju probleeme. Esiteks pole selge, kelle õlul on poliitiline vastutus. Seda ei saa määratleda ainult üldiselt valitseva koalitsiooniga, vaid tuleb identifitseerida ka konkreetsete juhtidega, sest praegune poliitiline süsteem on võimu teostamisel keskele kohale tõstnud mitte peaministri ega valitsuskabineti kui kollegiaalse võimuorgani, vaid pigem ministri kui ministeeriumi juhi. Kui ministeeriumi juht on apoliitiline (või nagu see juba peale seminari välja on tulnud, poliitiline, aga mitte valitsuskoalitsiooni kuuluv), siis ei ole kodanikul selge, kes vastutab.

Teiseks, ministeeriumi ametnikel pole selge, mida tegema peab: kas ellu viima koalitsiooni ähmaseid üleskutseid, spetsialistist ministri nägemust, millel aga pole poliitilist toetust või näiteks ministri nõudel valitsuskoalitsioonile soovidele mittevastavat poliitikat. Programmiliste poliitiliste seisukohtade üldsõnalisust ning sellest tulenevat konkreetse tegevuse määratlematust taunisid eriti ametnikud, kuna just nemad peavad poliitikutelt oma tegevuseks juhtnööre saama.

Ametnike poliitiline neutraalsus

Segane olukord ministritega toob selgelt kaasa ka segaduse ametnike tasandil. Riigijuhtimine tähendab otsustamist ja kui ministrid seda ei tee, siis tuleb otsuseid teha ametnikel. Väga õigesti märkis S.Kallas, et "meil on selgemalt määratlema, mis on poliitika". Palju ametnikke mõjutavad poliitikat otseselt, kuid varjuvad mittepoliitilise ametniku staatuse taha ja seetõttu tuleks selgelt määratleda, kus lõpeb administreerimine ning kus algab poliitika – küsimus, mis praegu sõltub otseselt ministri suvast (M. Oviir).

Oma vaatenurga ütlesid siinkohal välja peaaegu kõik osalejad, kusjuures poliitikute ja ametnike probleemikäsitlused erinesid teineteisest eelkõige üldistuse astmes. Kui poliitikuid huvitab vastutus ja juhtimise efektiivsus, siis ametnikele on hellaks kohaks usaldus ja juhtimise efektiivsus.

Eraldi huvitava teemaarendusega Riigikogu liikme vaatenurgast esines Liia Hänni. Tema arvates väljub poliitilise ja administratiivse küsimus täitev võimu korralduslikust küljest ning meil on vaja tõsiselt mõelda riigireformile üldisemalt. Näiteks toodi ametnike esinemine Riigikogu komisjonides, kus praegu peavad reaametnikud esindama valitsuse poliitikale vastavaid seaduseelnõusid. Laiemalt tuleks arutada üldse küsimust, kas parlamendil ei peaks olema suurem

voli täitevvõimu tegevuse kontrollimiseks. Samal ajal ei ole tähtis mitte ainult kontrolli suurendamine ametnike tegevuse üle, vaid ka vastupidi. Võimu teostavatele poliitikutele peaksid kehtima samasugused käitumisreeglid kui ametnikele.

Siinkohal kerkis esile ka üks lahendamata jäänud küsimusi: kas probleem on riigiehituslik või ainult poliitiline. Mart Laari seisukoht on väga selge: eesti riiki on tõesti hakanud valitsema ametnikud, kuid see pole nende süü. Ministrid lihtsalt ei saa hakkama. Seetõttu pole ka õige Siim Kallase poolt ettepanud ministeeriumi poliitilise juhtimise tugevdamise nõue. Selles kahtlesid ka mitmed ametnikud (J. Heinla, A. Talijärv), kuigi ühist keelt ei leitud.

Eriti suureks läksid lahkkelid siis, kui tuli nimetada konkreetseid ametikohti. Siim Kallas provotseeris osalisi mõttega politiseerida maavanemad ning ametite peadirektorid, sundides peaaegu kõiki järgnevaid esinejaid samadel küsimustel peatuma, kusjuures arvamused polariseerusid. Riigikantselei juriidilise osakonna juhataja J.Heinla arvas, et poliitiku määramine ametikohale, kus pole selgeid reegleid (nagu kantsler), ei tekita probleemi, kuid ameti peadirektori poliitilisus killustaks kogu tänase süsteemi. Samal ajal on endise peaministri Mart Laari arvates meie riigi stabiilsus sõltunud just mittepoliitilisest kantsleriaparaadist. Regionaalministri nõunik Sulev Mäeltsemees arvas, et poliitilise maavanema idee on kindlasti õige, kuid ta juhtis tähelepanu sellele, et maavanema, valitsuse ja Riigikogu ametiperioodid võiksid kokku langeda.

Kõige selgem kokkuvõtte antud küsimusest on järgmine: aeg kokkuvõtte tegemiseks pole veel küps. Probleem on väga tõsine ning tuleb alles selgeks vaielda. Praeguses olukorras on aga isegi vaidlemine kahtlase väärtusega tegevus, sest pole selge, mille üle me vaidleme. Rollid erinevates ministeeriumites on jagatud erinevalt, samuti pole selge funktsioonide jaotus kesktasandi sees ning keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse võimutasandi vahel.

Otsustamisprotsess ministeeriumis

Tunduvalt selgemale üksmeelele jõudsid osalejad teises konkreetses küsimuses: kuidas poliitiline juhtimine ministeeriumi tasandil välja peaks nägema. Valdav oli arvamus, et ministril oleks siiski poliitilise juhtimise tugevdamiseks vaja mingit lisainstitutsiooni, kuigi M.Laar ja R.Martin konkreetsete lahenduste koha pealt kõhklesid. Värske kultuuriministeeriumi kantsler U. Sõgel esindas oma ministri seisukohti ning ütles, et Jaak Alliku nägemuses on ministeeriumite poliitilist juhtimist vaja kindlasti tugevdada, kasutades selleks aseministri institutsiooni, mis on kasutusel mitmes teises Ida ja Kesk-Euroopa riigis. Talle vaidles vastu M.Oviir, kes ütles, et vähemalt Leedus on aseministrite institutsioon poliitises süsteemis rohkem segadust tekitanud. Pigem tuleb rakendada poliitilisi nõunikke, sest nende rakendamiseks pole vaja institutsionaalseid muudatusi, aga funktsioon neile on täiesti olemas, seda eelkõige suhtlemises parlamendiga.

Arutelu tulemusena kaldus kohalolijate arvamus lõpuks poliitilise sekretäri kui ministeeriumi poliitilise ametniku poole, kusjuures üksmeelselt nenditi, et asekansleri funktsioonid sel juhul kaoks, sest praegu on just asekansler see, kes kantsleri õnnistusel poliitilise neutraalsuse sildi taha varjades tegelikult poliitika väljatöötamist koordineerib ja kujundab. Praegu on ministeerium üle koormatud administratiivse tööga ja ministeeriumi aparaat ei suuda täita poliitika väljatöötamise funktsiooni, kuigi ministeerium peaks olema poliitikat kujundav struktuur (G. Sootla).

Poliitilise sekretäri funktsiooniks oleks nii poliitika väljatöötamise konkreetne juhtimine kui ka selle esindamine Riigikogus juhul, kui minister ise küsimuse arutelust osa võtta ei saa. Praegune ametnike ja kantsleri kasutamine poliitiliste seisukohtade esitamisel ning kaitsmisel mõjub otseselt kaasa ametnike politiseerumisele. Poliitiliste sekretäride idee lahendab poliitiliste nõunike kasutamise kitsaskohad, sest nõunik on pigem personaalne abiline ministrile ja tuleb ning lahkub alati ministriga, samal ajal kui poliitiline sekretär on selgete poliitiliste funktsioonidega ametnik, kes ei pea tingimata olema partei liige ning võib kuuluda koalitsioonipartnerite erakonda. See

lahendab ka probleemi, mis muidu aseministrite tasandil kindlasti kerkiks: pole ju praegu Eesti erakondadel jõudu isegi sobivaid ministrikandidaate oma ridadest leida, rääkimata siis arvukatest aseministritest.

Eraldi oli vaatluse all ka peaministri võim ning koalitsiooni poliitika üldine väljatöötamine. Siin arvamused lahknesid; Mart Laar ütles, et alustades oli tal 16 nõunikukohta ning ta vähendas nende arvu neljale, mille tulemusena kogu otsustusprotsess tunduvat kiirenes. Samal ajal juhtisid nii ametnikud (M. Oviir) kui teadlased (G. Sootla) tähelepanu sellele, et ministriumite tegevuse ühtlustamine lonkab ning puuduvad riigiaparaadi tööks nii vajalikud pikaajalised arengukavad (R.Martin). Kahtlane on see, kas neli nõunikku jõuavad peaministrit ette valmistada isegi kõigis valitsuses arutlusele tulevates küsimustes, rääkimata probleemide üldistamisest ning olukorra kohta adekvaatse pildi kujundamisest.

M.Laar juhtis osalejate tähelepanu sellele, et suur osa tõstatatud probleemidest laheneks, kui valitsuskoalitsioonil oleks selge tööprogramm. Praegu on valitsus tihti teisel seisukohal kui valitsuskoalitsioon ning paljud ministriumite poolt väljatöötatud seaduseelnõud on Riigikogus läbi kukkunud selle pärast, et valitsusel puudub terviklik poliitika. Seega, probleemiks on selge eesmärgi puudumine täitevvõimu tipus ning mitte ministriumitel.

Muud küsimused:

Töögrupist osa võtnud Tartu linnapea Roman Mugur juhtis osalejate tähelepanu sellele, et poliitika ning administreerimise vahekorra küsimused ei ole ainult keskvalitsuses, vaid ka kohalikul tasandil. Sarnaselt keskvõimule politiseerub ka linnavalitsuse ametnikkond.

Kokkuvõtte asemel

Rahvusraamatukogus toimunud arutlus "Ametnikeriik? Poliitikute ja ametnike vahekord poliitika kujundamise protsessis" oli väga huvitav ja erakordselt asjalik. Rõõmustav oli see, et poliitikud, ametnikud ja teadlased leidsid ühise keele nii paljudes küsimustes, kusjuures arvamuse kujunemist oli näha ka arutluse protsessis. Vastupidiselt ajakirjanduses tihti kajastunud emotsionaalsetele seisukohtadele, millega tihti on kaasnenud mingid kas olupoliitilised kaalutlused või lihtsalt teema mittevaldamine, näitasid kõik kohalolijad – isegi üksteisega mitte nõustudes – üles asjatundlikkust probleemide käsitlemisel ning lahendusvariantide arutamisel.

Aruteludest selgus, et probleeme on nii vähem kui rohkem kui seda oleks võinud arvata meedis toimuvast ametnikeriigi käsitlemisest. Osalenud kõrgemaid ametnikke ja poliitikuid ühendas nõue tõmmata selgem piir poliitika ja administreerimise vahele ning ühendada töö selgelt vastutusega. Praegune jutt ametnikeriigi ohust on seega tingitud mitte niivõrd probleemide mitteteadmistest poliitikute ning ametnike tasandil, kuivõrd konkreetsest olukorrast. Samal ajal tuleb arvestada, et probleemide lahendamine ei ole ainult poliitiline probleem. Toimunud arutelu näitas, et vähemalt poliitilise ja administratiivse eliidi tasandil ollakse muudatusteks ja Eesti riigiaparaadi täiustamiseks valmis, kuid vaja on foorumit, kus erinevaid riigiehituslikke probleeme süstemaatiliselt käsitleda ning erinevate huvide vahel konsensust luua.

Kokkuvõtte koostas Ivar Tallo, Eurofaculty ja Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna õppejõud

2. Klassikaline avalik haldus ja New Public Management

Juhtimise areng

Aines Organisatsiooniteooria õpiti juhtimise arengu põhietappe ja -mudeleid. Siinkohal meenutame vaid nimeliselt, kuid lähemalt vaatame neid, mis kõige otsesemalt just avaliku halduse organisatsiooniga ja selle juhtimisega seonduvad. Rääkisime järgnevalt:

Teadusliku juhtimise mudel

Bürokraatia koolkond

Administratiivse juhtimise koolkond

Inimsuhete koolkond

Süsteemi koolkond

Juhuslikuse koolkond

Õppiv organisatsioon

Avaliku halduse põhimudelid

Halduse põhimudelid on klassikaline avalik haldus ja New Public Management. Peaaegu kunagi ei kohta puhast süsteemi.

Klassikaline avalik haldus on esiletorkavam pikaajaliste traditsioonidega riikides, nagu näiteks Saksamaa ja Prantsusmaa. Klassikalises avalikus halduses on avalik sektor rangelt lahutatud erasektorist, avalikul sektoril on ühiskonnas eriline tähtsus ja staatus.

Klassikalises halduses domineerib protsessikeskne juhtimine, mis põhineb tsentraalsel otsustamisel, selgel hierarhial ja vertikaalsel koordineerimisel. Efektiivsusele ja teenuste kvaliteedile erilist tähelepanu ei pöörata. Hea avalik haldus peaks tulenema ametnike kõrgest eetikast ja halduskultuurist.

New Public Management (NPM) on 1980. aastatel alanud reformidelaine, mis on eriti tugev anglo-ameerika maades, näidetenä Uus-Meremaa, Suurbritannia, ka USA.

NPM rõhutab avaliku ja erasektori koostööd, tulemustele orienteeritust ja tervikprobleemide lahendamist, detsentraliseeritud juhtimist ja vastutuse hajutamist, horisontaalset koordineerimist. Taotletakse efektiivsust, oluline roll on tulude-kulude analüüsil.

Avalikus sektoris juurutatakse mitmeid erasektori juhtimismehhanisme, nagu kvaliteedijuhtimine, turumehhanismide sissetoomise kaudu paindlikum ja kliendisõbralikum teenindus (vastutus kodaniku kui kliendi ees), lepinguga ülesannete üleandmine kolmandale või erasektorile jne. Suhtumine avalikku haldusse on ratsionaalne, mitte ideoloogiline.

Süsteemi saab luua järgmiselt:

Mõõdukas NPMi arendamine (Põhjamaad, Holland) – nendes riikides ei ole klassikalist avalikku haldust olnud, seda arendatakse pidevalt ja NPMi puudujääke arvestades.

Struktureaalne haldusreform (Suurbritannia, Iirimaa, Austraalia, Uus-Meremaa, Kanada) –

klassikaline mudel kehtis kuni NPMi alguseni, millega otsustati ellu viia strukturealne haldusreform, luues uued alused halduse toimimiseks.

Üksikute NPMi ideede rakendamine klassikalises halduses – efektiivsema ja kodanikukesksema valitsemise nimel on rakendatud mõningaid NPMi elemente (tuluspalk, teenindusstandardid). Põhimõttelisi muutusi ei tehta (ei muudeta eelarveprotsessi, ei detsentraliseerita ega erastata).

Järele jäävad riigid, kus uute juhtimismehhanismide juurutamine klassikalistesse süsteemi ei õnnestunud (Prantsusmaa, Hispaania, Belgia) ja riigid, kus klassikaline haldus on endiselt tugev (Jaapan, Singapur, Läti ja Ungari 1990ndate alguses).

Avalik haldus ja bürokraatia

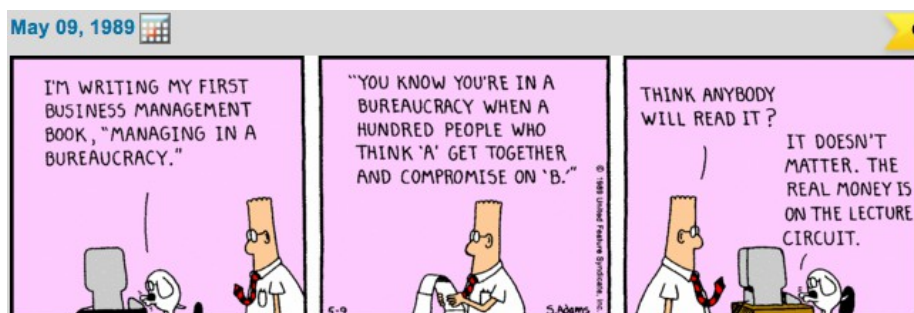
Murphy seadus: "Ainult bürokraatia suudab bürokraatiaga võidelda."

Parkinsoni seadus: "Juhid on huvitatud alluvate ja mitte rivaalide arvu suurendamisest; ametnikud toodavad tööd üksteisele; töö hulk ja tööliste arv ei pruugi olla omavahelises sõltuvuses."

Peteri printsiip: "Mis tahes hierarhias on igal töötajal tendents tõusta oma ebakompetentsuse tasandile. Ebakompetentsuse tasand - positsioon hierarhias, kus töötaja on võimetu tegema seda, mida temalt nõutakse."

Lennart Meri: "Ilma bürokraatiata ei ole demokraatiat."

Dilbert hierarhia kohta:



Tõepoolest, bürokraatia areng on soodustanud demokratiseerumist, kuna tähtsaks muutus ametialane kompetentsus, mitte kõrge sünnipära või rahakoti paksus. Teiselt poolt, mida vähem on ühiskonnas seisuslikke, varanduslikke vms barjääre, seda kindlam on selle ühiskonna bürokratiseerumine. Bürokraatia ja demokraatia seos avaldus ka selles, et kindlatel reeglitel põhinev asjaajamise kord vähendas ametnike omavoli, nende tegutsemise võimalusi oma suva kohaselt või sõltuvalt kodaniku pakutavast meeleheast. Kui ametnik kohtleb formaalselt võrdselt igaüht, tegutseb ta sügavalt demokraatlikult. Pealegi kui kõik reeglid, otsused ja määrused on kirjalikult vormistatud, on nad põhimõtteliselt kõigile ühtviisi kättesaadavad, igaüks saab kontrollida, kas tema küsimuses on toimunud seaduspäraselt. See loob olulise eelduse asjaajamise läbipaistvuseks, mida õigustatult peetakse demokraatliku riigiaparaadi üheks tähtsamaks tunnuseks. (Harry Roots "Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine")

Weberi pakutud autoriteedi allikad:

traditsiooniline – tuleneb tavadest ja kommetest, seotud sageli sünnipäraga – kuninglik sugu

karismaatiline – eriline, kaasatõmbav isiksus, nt Jeesus Kristus, Adolf Hitler

ratsionaal-legaalne – ametipositsioonist lähtuv autoriteet; asju tehakse nii nagu näevad ette reeglid ja õiguslikud normid

Nagu juba eespool öeldud, on avalik haldus riigiasjade ajamine ametnike poolt. Ametnikud moodustavad bürokraatia. Tavakäibes on sõnal "bürokraatia" negatiivne kaastähendus. Seda väljendit kasutatakse siis, kui sarjatakse keerukaid ja pikki asjaajamisprotseduure, räägitakse riigi survest eraisikutele, kaevatakse ametnike omavoli üle jne. Sarnaselt sellele ei ole ka sotsiaalteadustes ühtset seisukohta, mis ikkagi on bürokraatia.

Erinevad distsipliinid mõistavad bürokraatiat mõneti erinevalt. Sotsioloogiline mudel peab bürokraatiaks kaasaegset kõrgekvaliteedilist valitsust. Sotsioloogiline mudel lähtub siin peamiselt Max Weberi klassikalisest bürokraatia mudelist, mille kohaselt on bürokraatlik organisatsioon ideaalse töökorraldusega organisatsioon. Avaliku halduse distsipliin peab bürokraatiaks kogu täidesaatva võimu aparaati. Poliitökonoomia mõistab bürokraatia all aga sellist organisatsiooni, mille struktuuri ei mõjuta väliskeskkond, st jäiga struktuuri ja väljakujunenud kindlate protseduuri-reeglitega organisatsiooni.

Termini "bürokraatia" algeid on püütud leida mitmest keelest. Sõna koosneb kahest osast. Esimene pool tuleneb arvatavasti ladina keelest (burrus - tumepruun, burros - laud) ja teine pool on tuletatud kreekakeelsest sõnast "kratia", mis tähendab võimu.

Bürokraatia seitse määratlust:

bürokraatia on ratsionaalne organisatsioon - need tunnused, millest rääkis Weber, garanteerivad ratsionaalse, kuid mitte efektiivse käitumise;

bürokraatia kui organisatsiooniline võimetus (ebaefektiivsus) - see on tihti omane meie argikeele kasutusele. Sellise kasutuse põhjused: organisatsioonide suurus, eeskirjade ja normide üleküllus, grupi introvertsus, initsiatiivi puudumine, viivitamine. Bürokraatia on organisatsioon, mis ei suuda korrigeerida oma käitumist vigadest õppimise teel;

bürokraatia kui ametnike valitsus - bürokraatia on mõiste, mida harilikult kasutatakse valitsemissüsteemide tähistamiseks, kus kontroll ja võim on nii täielikult ametnike käes, et see ohustab tavakodanike õigusi. See käsitlus on välja kasvanud poliitikateadusest;

bürokraatia kui avalik haldus - avalik haldus hõlmab inimesi, kelle peamine ülesanne on juhtimis- või valitsemisülesannete täitmine ning keda on tööle võetud meetodil, mis ei sisalda pärimuslikku aspekti ega valimist rahva poolt;

bürokraatia kui ametnike administratsioon - bürokraatia on eeskätt juhtimismudelid, kus on oluline haldamise aspekt - kirjalikud dokumendid, hierarhia jne;

bürokraatia kui organisatsioon - igas organisatsioonis on peale administreeriva personali ka teisi töötajaid, kes ei kuulu administratsiooni hulka. Samas on administratsioonile omased tunnused omased ka neile. Ka seal on teatud spetsialiseeritus, tööjaotus, hierarhia jne. Seega pole bürokraatia ainult administreeriv personal, vaid kogu organisatsioon;

bürokraatia kui kaasaegne ühiskond - arusaam, mille järgi bürokraatia kuulub kõigi sotsiaalteaduslike kategooriate hulka ning mida peegeldavad märksõnad demokraatia, kommunism, kapitalism jne, läheneb definitsioonile, mis vaatles bürokraatiat kui ametnike valitsust. Siin toodud seisukoht on laiem ja mitte niivõrd valitsust rõhutav.

Weberi käsitluse lähtekoht

Max Weber arendas nendest põhimõtetest välja klassikalise teooria. Ta oli esimene teoreetik, kes lähenes kogu organisatsioonile süstemaatiliselt. Oma teooria aluseks võttis ta organisatsioonid, kes olid juba pika aja jooksul suutnud tõestada oma efektiivsust: Preisi armee, Rooma katoliku kirik ja Vana-Egiptuse riik. Oma eesmärgiks seadis ta ratsionaalse organisatsiooni mudeli loomise, mille ellurakendamine aitaks suurendada organisatsiooni efektiivsust. Peamise tähelepanu koondas ta organisatsiooni sisestele teguritele. Weber töötas välja efektiivse bürokraatia mudeli miinimum- ja maksimumvariandi.

Miinimumvariant:

- organisatsioonis tuleb väärtustada spetsialiste;
- selge hierarhia olemasolu;
- töö formaliseeritus;
- kindel tööjaotus;
- kirjalik dokumentatsioon;
- organisatsiooni kontroll oma vara, maine ja tegevuse üle.

Maksimumvariant:

- ametnikud on isiklikult vabad, tööpostil on nad allutatud ainult ametikohustustele;
- kehtib kindel ametihierarhia, st töötaja ja positsioon on üksteisest eraldatud;
- organisatsioonis valitseb kindel ametikompetents, st töötajate valik ja edutamine toimub kompetentsuse alusel;
- töö toimub lepingu alusel, st, et ametnik võib vabalt valida töökohta, ta ei ole oma töökohaga jäädavalt seotud;
- erialase kvalifikatsiooni olemasolu;
- tasustamine rahapalgaga, mida arvestatakse lähtuvalt ametniku positsioonist ametihierarhias ning vastutuse ulatusest;
- antud amet on ametniku jaoks ainuke (või peamine) elukutse ja sissetulekuallikas;
- kindla edutamise süsteemi olemasolu, mis on seotud nii töö tulemuslikkuse kui ametis oldud ajaga;
- ametikoha mittepäritavus ja -ostetavus;
- ametniku allutatuse rangele ja ühtsele distsipliinile ning kontrollile.

Weberi koostatud mudelil oli kolm peamist eesmärki, mida ta tahtis eelpool toodud põhimõtete rakendamisel saavutada: 1) kiirem töö tegemine, 2) usaldusväarsuse tõus, 3) isiklike suhete elimineerimine.

Lähtuvalt mudelist peaksid ametnikud olema täiesti erapooletud, sest tegemist on impersonaalse süsteemiga. Mudeli miinuseks võib lugeda rutiinsuse suurenemist ja loovusega mitteseotust, mistõttu väheneb töötajate rahulolu ja initsiatiiv ning suureneb tüdimus. Nii võib tekkida treenitud võimetuse tunne, st reeglite pime järgimine ja võimetus adekvaatselt reageerida vastavas situatsioonis reeglite puudumisel. Mudeli kehtestamisel võivad reeglid muutuda omaette eesmärgiks

vaatamata otstarbekusele. Sellest omakorda võib tuleneda ametnike büroopaatiline käitumine, kus ametnik põhjendab oma saamatust ja tegemata jätmisi asutuses kehtivate reeglite või nende puudumisega.

Mudeli üheks suuremaks miinuseks võib pidada seda, et ainsaks mõõdupuuks kõigi töötajate puhul oli nende kompetentsus, mistõttu jäeti välja kõik teised isikuomadused. Mudeli rakendamisega kaasnes reaalsuses töötajate vastutuse vähenemine ning organisatsiooni vähene hoolivus töötajate huvidest.

Tuleb öelda, et erinevad hinnangud bürokraatialle põhinevad erinevate asjaolude tähtsustamisel ning tuleb silmas pidada ka erinevat ajaloolist konteksti. Max Weber vastandab kaasaegse büroo teistele ajaloolistele administreerimise vormidele, mis põhinesid sugulussuhetel, vasalli ja ülema vahekorral jne. Võrreldes nende vormidega on moodsal bürokraatial rida eeliseid, millest olulisemad on järgmised:

- 1) impersonaalne võimustruktuur,
- 2) üheselt määratletud allüksuste hierarhia,
- 3) kindlad reeglid erinevate toimingute sooritamiseks, samas nende reeglite piires vaba valik,
- 4) lepingutel põhinev tasustamine,
- 5) distsipliin, ametikohustuste täitmise kontroll.

Weberi poolt toonitatud bürokraatia eelised seostuvad eelkõige nägemusega bürokraatiast kui asjaajamise tehnoloogiast. Weberi bürokraatia kontseptsioon tekkis ajalises läheduses moodsa masstootmise tekkega, mida esindas konveiersüsteem ja fordistlik lähenemine tootmise korraldamisele. Selle oluliselt suurem efektiivsus varasemate tootmise korraldamise viisidega võrreldes põhines tervikoperatsioonide osadeks jaotamisel, kogu tootmisprotsessi unifitseerimisel. Ka bürokraatia kui asjaajamise tehnoloogia osas võime leida analoogilisi, varasema perioodi asjaajamisviisiga võrreldes kõrgemat efektiivsust tagavaid momente. Viimased seostuvad eelkõige eespool nimetatud bürokraatia eelistega.

Traditsiooniline avaliku halduse mudel

Traditsiooniline avaliku halduse mudel tekkis erinevate printsiipide baasil, mille moodustamisel osalesid teiste hulgas Max Weber, John Stuart Mill ja Woodrow Wilson. Traditsioonilise mudeli kohaselt pidid poliitikud taotlema avalike huvide rahuldamist ning bürokraatia ülesanne oli eesmärkide elluviimine. Traditsioonilise bürokraatia mudeli põhimõtteid kajastavad järgnevad kümme printsiipi, mille järgi avalik sektor on või peaks olema üles ehitatud järgmiselt:

poliitikute ja avalike haldajate või teenistujate vahel on selge piir. Poliitikud otsustavad avalike organisatsioonide ülesannete üle ja seavad eesmärgid ning avalikud haldajad viivad ülesanded ellu;

avalike organisatsioonide juhtimine ja tegevus põhineb kirjalikel dokumentidel;

ülesanded adresseeritakse reeglipäraselt ja järjepidevalt;

reeglid, mille alusel avalikes organisatsioonides töötatakse on kas tehnilist või juriidilist laadi. Rõhutatakse spetsialistide tähtsust, mistõttu on vajalik väljaõpetatud personali olemasolu;

ülesanded ja funktsioonid on jaotatud eraldiseisvate üksuste vahel, millest igaüks omab vajalikku pädevust oma tegevuseks;

ametnikud ja ülesanded on hierarhiliselt järjestatud, ametnike võimupiirid on kindlaks määratud;

organisatsiooni ressursid on eraldatud ta liikmete kui indiviidide ressurssidest;

ametnik ei tohi ära kasutada oma positsiooni isiklikel eesmärkidel, ta peab tegelema vaid tööülesannetega;

avaliku sektori töötajate jaoks on neile pandud ülesannete täitmine kutsumuseks või rollist tulenevaks kohustuseks;

avalikus sektoris valitseb üks ja ainuke domineeriv huvi - avalik huvi, mis seab piirid nii poliitikas kui avalikus juhtimises.

Weberi käsitluse kriitika

Weberi kriitika põhineb värskemal kogemusel ning vastandab büroode toimimise mitte niivõrd varasematele administreerimise vormidele, vaid keskendub büroode puhul ilmnenu ebaefektiivsusele ning vastandab bürood erasektori efektiivsemale toimimisele.

Weberi kriitikud on tähtsustanud järgmisi momente:

1. Mida vanem on bürokraatia, seda tugevam on vahendite eesmärkideks muutumise tendents. Algselt oli büroo vahendiks, mille abil realiseeriti büroo suhtes väliseid sotsiaalseid eesmärke. Büroodel on aga tendents muutuda oma spetsiifiliste huvide esindajaks ning selle kaudu tekivad bürool kõrvuti väliste eesmärkidega, mille täitmiseks büroo on loodud, spetsiifilised, ainult antud bürooga seotud eesmärgid.
2. Bürokraatial on teatud eeldused muutumiseks autonoomseks, kuna ta valdab eriteadmisi selle valdkonna kohta, mille administreerimiseks ta on ellu kutsutud. See avaldub tehniliste vahendite ja andmebaasi valdamises.
3. Büroos tekib tööjaotus administratiivse personali, kelle positsioon põhineb võimul, ning ekspertide vahel, kelle positsioon põhineb erialastel teadmistel antud valdkonna kohta. See on büroo sisemise vastuolu allikaks.
4. Inimsuhete koolkond eitab bürokraatia kui jäiga struktuuriga kaasnevaid eeliseid ning asetab rõhu organisatsiooni informaalsetele struktuurile ning indiviidi vajadusele integreeruda organisatsiooni. Sellest seisukohast paistavad bürokraatia eriomased jooned pigem nõrkusena.
5. Bürokraatiat nähakse eelkõige kui teatud paindumatusega seotud nähtust. Selles mõttes on mõiste bürokraatia muutunud hinnanguliseks. Jäigad reeglid, rutiin, protseduuride keerukus ja ebaadekvaatsus, ametnike vastutulematus jne on selles tähenduses bürokraatia kui nähtusega seotud ilmingud.

Ortodoksse bürokraatiateooria kohaselt on bürokraatia efektiivse administreerimise vahendiks, kuid tema eesmärgid tuleb määratleda väljaspool bürokraatiat. Samas, millised on võimalused eristamaks poliitikat administreerimisest? Bürokraatiale on iseloomulik tungida poliitilise võimu sfääri.

New public management reformide põhitunnused - märksõnad

poliitika kujundamine

poliitika kujundamise eraldamine täideviimisest (ministeeriumid ja *agencies*)

poliitika kujundamise terviklikkus, tsentraliseerimine

eelarve ja poliitika kujundamine

juhtimise detsentraliseerimine

finantsjuhtimine

teenuste juhtimine, kvaliteedijuhtimine

personalijuhtimine, s.h. palgasüsteem

tulemusjuhtimise põhimõtete rakendamine

eelarvereform

keskne NPM reformi osa, haldusreformi teiste elementide eeltingimus, protsessikesksuselt (inkrementalismilt) tulemustele, tulemuslikkuse ja tõhususe mõõtmine, väljund poliitilisse juhtimisse

koordineerimine

horisontaalne koostöö asutuste vahel

tervikprobleemide lahendamine

avaliku halduse eesmärgid vs. institutsioonid

privatiseerimine / erastamine, *contracting out*

riigi otsese sekkumise vähendamine läbi erinevate organisatsiooniliste vormide: “ametnik ei lükka ise vaguneid, vaid organiseerib ja koordineerib nende liikumist”

riigi funktsioonide delegeerimine erasektorile

riigi funktsioonide delegeerimine kolmandale sektorile, eriti sotsiaalteenuste, hariduse, kultuuri, tervishoiu, keskkonnakaitse jne. osas, astmeline privatiseerimine (ministeerium, *agency*, privatiseerimine)

kontrollimehhanismid

eeltingimus detsentraliseerimiseks ja privatiseerimiseks

Riigikontroll ja sisekontroll

kontroll tulemuste täitmise üle, tervikprobleemid

kodanikukeskus (kliendikeskus)

kodanike osalemine poliitika kujundamisel ja organisatsioonide juhtimisel

avatus ja läbipaistvus

kvaliteedijuhtimine, teenindusstandardite kehtestamine (reeglina detsentraliseeritult)

teenindava kultuuri arendamine

Citizens Charters

ametnikud

"uus ametnik": innovatiivne, õpi- ja kohanemisevõimeline, motiveeritud ja eetiline

avatud süsteemide arendamine (detsentraliseeritud)

võrksüsteemid, ametnikkond = tuumik

mobiilsus avaliku ja erasektori vahel

töötingimused sarnased erasektorile

juhtidel tähtajalised lepingud

halduskultuuri areng (ametnikueetika, teeninduskultuur, koordineerimiskultuur, poliitilise juhtimise kultuur)

Uus haldusjuhtimine – eilne mood

Wolfgang Drechsler

Ilmselt kõige olulisem praegusel ajal avalikus halduses (AH) toimuv muutus on see, et uus haldusjuhtimine (ingl. k New Public Management, NPM), mis sajandi viimase veerandi kestel on domineerinud kõikides diskussioonides avaliku sektori ja selle reformimise üle, on moest läinud. See ei ole kergemeelne seisukoht – mood ei ole oluline üksnes rõivastuse ja muusika juures, vaid samavõrd ka poliitikas, teaduses ja enamikus teisteski inimelu valdkondades. Mood annab mõistetele ja ideedele nende legitiimsuse, on edu alus nii karjääri kui poliitika tegemisel. Sellises maailmas, nagu seda on avalik haldus, kus domineerivad poliitikud, konsultandid ja palju karjäärile orienteeritud inimesi, on vähe asju, mis oleksid sama olulised kui mood. Samas, pikaajalises plaanis on vähemalt üks asi siiski olulisem – moes olevate asjade tegelik edu.

Nagu üks avalikule haldusele aluse pannud teoreetikutest, Lorenz v. Stein, on õigesti öelnud, peavad head avalikud teenistujad täiel määral mõistma, mis on nende eesmärk ja kuidas on nende tööga seotud üldised avaliku elu küsimused. Seega on oluline, et nad mõistaksid ka seda, mis on avalikus halduses tõeliselt oluline ja kuidas asjad arenevad. Käesolev lühike essee püüabki üldiste arengute pinnalt anda kiirülevaate uue haldusjuhtimise langusest ja alternatiivse lähenemise esilekerkimisest, püüdmata seejuures arenguid siduda Eesti kontekstiga. Eesmärgiks on rahvusvahelise pildi pakkumine.

1. Uus haldusjuhtimine ja selle langus

Uus haldusjuhtimine (NPM/UHJ) tähendab äri- ja turupõhimõtete ning juhtimistehnikate toomist erasektorist avalikku sektorisse. See põhineb neoliberaalsel arusaamal riigist ja majandusest. Eesmärgiks on niisiis võimalikult vähe riiki – riigi tegevus on viidud miinimumini ning selle elluviimisel lähtutakse ärilise tõhususe põhimõttest. UHJ eeldab, et igasugust inimkäitumist motiveerivad alati isiklikud huvid, eriti aga saadava kasu maksimeerimine. See eeldus on leidnud väljundi sellistes lähenemistes nagu projektijuhtimine, lamedad hierarhiad, kliendile orienteeritus, karjäärisüsteemil põhinevast avalikust teenistusest loobumine, poliitika ja administreerimise eraldamine, terviklik kvaliteedijuhtimine ning lepinguline delegeerimine.

Ajalooliselt pärineb uus haldusjuhtimine anglo-ameerika kultuuriruumist ning seda mahitas innukalt

enamik rahvusvahelisi finantsinstitutsioone, näiteks Maailmapank ja Rahvusvaheline Valuutafond. Kuigi UHJ lõi täielikult õitsele 90-ndate aastate alguses, sai see alguse 80-ndatel aastatel, kui domineerisid neoliberaalsed valitsused ja hakati tunnetama heaoluriigi kriisi. Seejärel juhtus järgmine:

1995. aastal oli veel võimalik uude haldusjuhtimisse uskuda, kuigi ilmusid esimesed tugevad ja sisulised kriitilised käsitlused

2000. aastal oli uus haldusjuhtimine juba kaitsepositsioonil, kuna ka empiirilised tõendid rääkisid selgelt selle vastu

2005. aastal ei ole uus haldusjuhtimine enam elujõuline lähenemine

Kõrgema taseme avaliku halduse teadlaskonna jaoks, eriti Euroopas (kuid mitte ainult), ei ole küsimus enam selles, kas uus haldusjuhtimine veel kellelegi meeldib, vaid selles, kas eelistatakse post-UHJ-i (anti-UHJ) või post-post-UHJ-i. Uue haldusjuhtimise välja suremine on üsna üllatav, sest tegemist on ikkagi tõelise ja võimsa paradigmaga, mida toetasid kõige mõjukamad doonorid, konsultantide professiooni tegutsemine ning, mis kõige olulisem, oma zeitgeist, ehk "laheduse" aura, ning bürokraatiat ja riiki puudutavate eelarvamuste – nii tõelistel probleemidel kui rahvajuttudel põhinevate – toetmine.

Tõttan lisama, et mitmel pool, nii maailmas, teadlaskonna hulgas kui ka poliitikas on uus haldusjuhtimine veel vägagi elus ja lõõgivalmis. Siiski, "lohel on pea otsast maha raiutud" või vähemalt ei ole seda enam. Teiste sõnadega öeldes, viimase viie aasta jooksul on muutunud üha harvemaks sellised avaliku halduse tippteadlaste esseed, artiklid juhtivates ajakirjades või kõned, mis põhinevad uuel haldusjuhtimisel või peavad seda iseenesest mõistetavalt kehtivaks. Selles mõttes on UHJ eilne mood ja käsitletav ainult maailmavaatena (st ideoloogiana), mitte ühena mitmetest võimalikest perspektiividest avaliku halduse reformimiseks (st sellest on saanud üks osa pluralistlikust lähenemisest).

Üks peamisi põhjusi, miks uus haldusjuhtimine võis oma mõjuvõimu kaotada nii kiiresti, on see, et avalik haldus on väga heterogeenne teadusala, koondades erineva tausta ja erialase ettevalmistusega teadlasi, näiteks õigusteaduse, politoloogia ja "puhta" avaliku halduse vallast. Lisaks sellele on avaliku halduse kui teadusvaldkonna uurimisala võrdlemisi väike ja karjääripüramiidi tipp üsna kitsas, mistõttu võivad vähesed väga tunnustatud teadlased ja üksikud võtmepublikatsioonid omada vägagi suurt mõju. (Asjad on hoopis teisiti näiteks majandusteaduses, kus uuele haldusjuhtimisele sarnaneval ja sarnaseid probleeme jagaval "õpiku majandusteaduse" paradigmal ("Standard Textbook Economics"), on olnud palju vähem probleeme.) See tähendab, et avaliku halduse tavaliselt negatiivseks peetud omadused – väike uurimisala, interdistsiplinaarsus ja sellest tulenev selge uurimismeetodi puudumine – olid uue haldusjuhtimise juhtumi puhul hoopis väga kasulikud.

Kolmas uue haldusjuhtimise languse põhjus on see, et paljudele UHJ-eelsest ajast pärit avaliku halduse teadlastele ja praktikutele ei meeldinud uue haldusjuhtimise lähenemine algusest peale, olgu siis headel või – nagu mandri-Euroopa juristide ja vanamoodsate bürokraatide puhul – halbadel põhjustel. Nad ootasid kärsitult lähenemise moest kadumist ning haarasid kiiresti kinni võimalustest olla kaasaegne, ütle mata sealjuures lahti oma organisatsioonilistest arusaamadest (neid vaatleme allpool).

Samas on eelnevalt välja toodud põhjused ju üsna nõrgad, vaadates uue haldusjuhtimise tohutut jõudu ja tugevaid toetajaid. Arvan, et uue haldusjuhtimise lõpu kõige olulisemaks põhjuseks on avaliku halduse seotus igapäevase eluga. Teisisõnu – teoreetilistest mõttelendudest on avaliku halduse valdkonnas vähe abi, kui need ei ole praktikas tulemuslikud. Uue haldusjuhtimise kui paradigma uppimineku põhjuseks võis olla just ilmne ja empiiriliselt tõestatav asjaolu, et see ei

tööta, isegi mitte omaenda rangete kriteeriumite kohaselt – et see ei ole tulemuslik, ei too kaasa suuremat ärilist tõhusust, rääkimata mõjusamalt toimivast riigist, on kulukas, lõhestav ja lõpptulemusena kasutu, et see on äärmiselt ideoloogiline, liigselt lihtsustatud, majanduskasvu ja eriti arengut takistav ning poliitiliselt peale surutud ühe vaatenurga, neoliberalismi, poolt. See on täpselt see, millest räägib Thomas Kuhni kuulus paradigmade muutumise teooria – et teooriad ei muutu ajas diskussioonide tulemusena (nagu arvas Karl Popper), vaid teatud hetkel lihtsalt kukuvad kokku, kuna muutub liiga ilmseks, et nad ei suuda olemasolevaid probleeme lahendada. Valitsev uue haldusjuhtimise paradigma kukkus lõpuks kokku just seetõttu, et ta praktikas ei tööta.

Samas peab ikkagi ütlema, et uue haldusjuhtimisega on seotud tugevad ja mõjuvõimsad huvid. on olemas teadlased, kes ei soovi oma vaateid kohandada või kes tegutsevad ringkondades, kuhu uued vaated ei ole veel jõudnud; on poliitikud, kellele meeldib uus haldusjuhtimine, kuna võimaldab neil loobuda igasugusest vastutusest; poliitikud, kellele lihtsalt ei meeldi riik või kes arvavad, et riigi peamiseks eesmärgiks on raha kokkuhoid; on konsultandid ja organisatsioonid, kelle jaoks uus haldusjuhtimine on peamiseks müügiartiklaks. Seega võib UHJ põhimõtteliselt küll olla suremas, kuid ta pole veel kaugeltki surnud. Meie jaoks on seega oluline anda lühike ülevaade sellest, millised on uue haldusjuhtimise peamised probleemid ja mis on selle peamiseks alternatiiviks.

2. Uue haldusjuhtimise peamised probleemid

Avaliku ja erasektori võrdlemisel torkavad kõigepealt silma erinevused, mitte sarnasused. Riiki iseloomustavad peamiselt tema võimu, jõu ja sunni kasutamise monopol ühelt poolt ning orienteeritus avalikule hüvele teiselt poolt. Ärimaailm keskendub õigustatult võimalikult suure kasumi teenimisele. Sellest hoolimata ei näe uus haldusjuhtimine avalike ja erahuvide vahel mingit erinevust. Ärimaailma juhtimisvõtete kasutamine avalikus sektoris ajab omavahel segamini riigi põhialused, eelkõige demokraatia nõuded, ning rahalise vastutuse. Korrapärasus, läbipaistvus ja võrdne kohtlemine on avalikus sektoris lihtsalt palju olulisemad kui madalad kulud ja kiirus.

See madalate kulude ja kiiruse nõue on otseselt seotud uue haldusjuhtimise peamise sõjahüüü – tõhususega –, mida UHJ määratleb eranditult liiga kitsalt. Ehk on selline väärarvamuse tekkimine isegi uue haldusjuhtimise peamiseks ja süstemaatiliseks tunnuseks. Tõhususe mõiste on suhteline, sõltudes konkreetsest kontekstist ja vajadustest: tõhus on mingi tulemuse saavutamine minimaalsete ressurssidega. Kuid riigi puhul lisanduvad mingi tulemuse saavutamise eesmärgile mitmed olulised lisatingimused – nagu need, millest oli juttu eespool. Peamiseks eesmärgiks ei ole kunagi võimalikult suure kasumi teenimine. (Võib väita, et enamik avaliku sektori tegevusi kuuluvad riigi vastutusele just sellepärast, et neist ei ole võimalik saada otsest kasu.) See, kes tegutseb raha kokkuhoidmise nimel, jättes tähelepanuta konteksti ja isegi tegelikud eesmärgid, ei saavuta tõhusust, vaid muutub ülimaks raiskajaks. Tõhususe mõiste väärsti tõlgendamine ning sellega kaasnev poliitika ja haldamise lahutamine on tüüpilised tehnokraatia ja bürokraatia tunnused, millele uus haldusjuhtimine lubab küll vastu hakata, kuid mida ta tegelikult pigem soodustab. Eelnevale äratundmisele jõudmine on kaasa toonud põhjaliku muutuse avaliku halduse alastes aruteludes ja isegi avaliku halduse praktikasse – nihke äriliselt tõhususelt mõjususele, st millegi odavalt ärategemiselt eesmärkide tegelikule saavutamisele.

Uut haldusjuhtimist ei saa täna pidada edukaks isegi ärilise tõhususe standardeid silmas pidades. Isegi Maailmapank möönab 2000. aastast alates, et meil lihtsalt ei ole mingeid empiirilisi tõendeid selle kohta, nagu oleksid uue haldusjuhtimise reformid viinud mingi tootlikkuse kasvu või heaolu suurenemiseni. Välja käidud lubadused ei ole tegelikult realiseerunud – lamedate hierarhiate kasutamise edukus sõltub nende asjakohasusest ning sobivusest vastavasse keskkonda, suhtumine kodanikesse kui vaid klientidesse jätab nad ilma osalusõigustest ning kodanikukohustest, õõnestades seega riiki. Karjäärisüsteemil põhinevast avalikust teenistusest loobumine toob tavaliselt kaasa haldussuutlikkuse vähenemise, poliitika ja haldamise lahutamine (ja seega de-

demokratiseerimine) toob tagasi impeeriumibürokraadi (selle halvimas tähenduses, maskeerununa ettevõtlikuks bürokraadiks – sama võim, vähem vastutust) ning teenuste lepinguline delegeerimine on osutunud äärmiselt kalliks ja sageli riigi põhiülesannete ning kõige elementaarsemate võrdsusenõuetega vastuollu minevaks. Terviklik kvaliteedijuhtimine ei ole tegelikult tingimata uue haldusjuhtimise mõiste, seda võib sama hästi kasutada mujal ning tegelikult on see kogu aeg olnud hästi toimiva avaliku halduse osaks. Projektijuhtimine võib sageli toimida, kuid töö tegemise põhimõttena ning pikas perspektiivis on see kallim ja väiksema vastutusega kui traditsiooniline lähenemine.

Uue haldusjuhtimise majandusega seotud probleemid olid tegelikult võrdlemisi hästi ette nähtavad. Osaliselt seetõttu, et see ei põhine tõelisel majandusteadusel – nii näiteks loodi haldusorganisatsioonides turukäitumise tekitamiseks kunstlikud turud. Ent nagu iga turuteoreetik teab, saab selline käitumine tekkida ainult tegelikel ja mitte kunstlikel, st pseudoturgudel. Näiteks juhul, kui eksisteerivad tootemonopolid ja tarbijal puudub vaba valik ehk kui üks haldusorganisatsioon peab sõlmima lepingu teise, kindlaksmääratud institutsiooniga toote või teenuse osas, mida ei saa tarnida keegi teine, siis ei saa juttu olla ei vabast turust ega selle kasulikest mõjudest.

Samamoodi oleks täna raske vastu vaielda arusaamale, et inimesed ei tegele mitte kasumi, vaid parimal juhul individuaalselt tajutud hüvede maksimeerimisega. Inimesed ei käitu ega saagi käituda igal pool ühtmoodi. Majanduslik käitumine on kultuurispetsiifiline – homo oeconomicust lihtsalt ei eksisteeri.

Teisalt, mis on ehk paremini nähtav täna kui aastakümne või kaks tagasi, ei ole ka riik surnud ega teovõimetu, nagu uue haldusjuhtimise suunas kalduv ideoloogia tavaliselt mõista annab. Globaliseerumine on riigi struktuuridele väljakutse. Riigi struktuure on seejuures mõistetud laialt, pigem inimeste struktureeritud ühendusena ajas ja ruumis kui legalistlikus tähenduses või kitsalt, näiteks kaasaegse Euroopa riigis tähenduses. Globaliseerumine ei muuda riigi struktuure iganenuks, vaid pigem vajalikumaks kui kunagi varem, sest mingi institutsioon peab globaliseerumisega kaasnevatest mõjudest kujundatud keskkonda struktureerima ja elamis- kõlblikuks muutma.

Kui 90-ndad aastad on midagi näidanud, siis on see riigi märkimisväärne vastupanuvõime, seda isegi siis kui lähtume riigi struktuuride kitsamast määratlusest. Tõepoolest, alates 1989. aastast on meil rohkem riike kui kunagi varem – Eesti ise on kõige parem näide. Seega võib, vähemalt osaliselt, täheldada mitte ainult riikluse, vaid isegi riigisüsteemi uut tõusu.

Lisaks eelnevale on ka Euroopa Liit, tulevikuparadigma kogu Euroopa jaoks, riiklik struktuur, olgu siis põhiseaduslikus kriisis või mitte. Vaatamata keerukale õiguslikule diskussioonile Euroopa Liidu "riiklikkuse" üle, on funktsionaalsest määratlusest lähtuvalt (mis on oluline avaliku halduse seisukohast ja vastavalt ka siinkohal) kindlasti tegemist riigiga. Enamgi veel, Euroopa Liit on kontinentaalne "riik", mis on organiseeritud ja toimib mandri-Euroopa, täpsemalt Prantsusmaa ja/või Saksamaa, traditsioonide kohaselt.

Kõige olulisem on aga see, et tänapäeva majanduse ja arengu võtmeküsimused – jätkusuutlikkus, dünaamiline areng, innovatsioon ja tehnoloogia – tegelikult toetavad riigi rolli majanduskasvu tagamisel. Innovatsioonil põhinevat maailma ei saa ette kujutada ilma võimeka riigita.

3. Weberi mudel ja uusweberiaanlik riik

Uue haldusjuhtimise vastandmudel on see, mida tavaliselt kutsutakse "weberiaanlikuks avalikuks halduseks". Mudelile nime andja, tuntud saksa sotsioloogi ja majandusteadlase Max Weberi jaoks koosnes kõige tõhusam avalik haldus reast üksustest, kus kompetentsuse põhiselt (mitte isikust lähtuvalt) ametisse nimetatud riigiteenistujad töötavad täistööajaga hierarhia, kindla tööjaotuse,

karjääriredelil liikumise, kirjaliku vormistamise ja õiguspärasuse põhimõtetest lähtuvalt. Selline ratsionaalsuse (tema võtmetervin) tõus tõstaks töö kiirust, ulatust, etteennustatavust ja kulutõhusust, mida arenenud massitootmise ühiskond vajab. Ning kuigi me oleme sellisest maailmast juba eemaldunud, ei ole need kriteeriumid (või vähemalt enamik neist) kehtivust kaotanud, vaid seisavad tegelikult äärmiselt lähedal enamikule hiljutiste avaliku halduse reformide üldistele põhimõtetele kogu maailmas, kaasa arvatud "Euroopa haldusruumi" peamistele standarditele, milleks on usaldusväärsus ja etteennustatavus, avatus ja läbipaistvus, vastutavus ning tõhusus ja mõjus. Täiesti kindlalt on need kriteeriumid vastutustundlikule haldusreformile lähemal kui uue haldusjuhtimise lööksõnad.

Kuid – ja see on eriti oluline küsimus Eesti jaoks – kas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) ei too selles suhtes olulist muutust? Kas weberiaanlus pole e-halduse maailmas lootusetult iganenud? Nagu kõik kõnealusel teemal tehtud uurimused on näidanud, ei ole (kuigi see on ehk kõige moodsam uurimisvaldkond ja seega kõige nõrgemate üldtulemustega). Kirjalik vorm ei muutu kirja või arveraamatu asemel e-posti või veebilehe kuju võttes vähem reaalseks, pigem isegi vastupidi, sest on kergemini juurdepääsetav. Hierarhia ja subsidiaarsus, juhtimine ja infovõrk, ent samuti standardiseerimine ja tööjaotus ei ole kunagi olnud nii lihtsad kui IKT abil. Hierarhiaküsimuse üle võib vaielda, kuid sellelgi on mitmeid aspekte. Organisatsiooniteooria valdkonna kõige värskeimad uuringud (nagu näiteks need, mille on läbi viinud Annenberg School of Communication) näitavad, et võrgustikuühiskonnas võib kõige olulisemaks olla just kommunikatsioon ja mitte konkreetsed kihistused. Seda, et subsidiaarsuse põhimõte nõuab tegelikult hierarhiliselt ülesehitatud organisatsiooni, on teatud kogu aeg.

Samas on muidugi hulk probleeme, mida õigustatult bürokraatiatega seostatakse – siiani on olemas väga enesekeskseid administratsioone, mis majandusarengu toetamise asemel seda pigem takistavad, sage on ka legalistliku perspektiivi – ja juristide – domineerimine avalikus halduses, mis takistab probleemide lahendamisele orienteeritud lähenemist. Samuti on toimunud organisatsioonilised muutused ja muud nihked avalikus elus, mis eraldavad meid eelmise sajandi kahekümnendatest aastatest. Samas on Weberi süsteem tegelikult nende muutustega edukalt kohanenud, nagu mandri-Euroopa avalik haldus alati on. Halva avaliku halduse (mida bürokraatia tavakeeles on) alternatiiv ei ole avalikust haldusest loobumine, vaid hea avalik haldus – selline, mis töötab ühtviisi nii riigi, ühiskonna kui ka majanduse heaks.

Selleks, et tähistada post-post-UHJ-i, sünergilist avaliku halduse süsteemi, on Pollit ja Bouckaert oma tänaseks kohustusliku lugemismaterjali hulka kuuluva raamatu Public Management Reform (Avaliku halduse reform) teises väljaandes (Oxford University Press, september 2004) loonud termini "uus-weberiaanlik riik" (ingl. k Neo-Weberian State). Arvan, et selguse ja järjepidevuse huvides on mõistlik seda silti aktsepteerida, kuigi ma ei nõustu täielikult kõigi detailidega ja kuigi Weberi nimi ei pruugi olla piisavalt "lahe" konsultantide ringkonna jaoks. Ümbersõnastamise asemel toon siinkohal täielikult ära Polliti ja Bouckaerti uus-weberiaanliku riigi iseloomustuse:

"Weberiaanlikud" elemendid

Riigi rolli taastunnustamine globaliseerumise, tehnoloogiliste ja demograafiliste muutuste ning keskkonnoahtudega seotud uutele probleemidele peamise lahenduste pakkujana.

Esindusdemokraatia (nii keskse, regionaalse kui kohaliku taseme) kui riigiaparaadi legitimeeriva elemendi taastunnustamine.

Haldusõiguse (sobivalt kaasajastatuna) taastunnustamine kodaniku ja riigi omavaheliste suhete peamiste põhimõtete, sh õiguskindluse ja võrdse kohtlemise tagajana ning riigi tegevuse spetsiaalse õigusliku järelevalve kättesaadavuse kindlustajana.

Erilise staatuse, kultuuri ja töötingimustega avaliku teenistuse arusaama alalhoidmine.

"Uued" elemendid

Nihe sisemiselt bürokraatlikele reeglitele suunatud lähenemiselt välisele, kodanike vajadusi ja soove arvestavale lähenemisele. Peamine tee selle saavutamiseks pole turumehhanismide rakendamine (kuigi mõnikord võivad need sobivaks osutuda), vaid professionaalse kvaliteedi- ja teeninduskultuuri loomine.

Esindusdemokraatia rolli täiendamine (mitte asendamine) rea vahenditega kodanike nägemuse arvessevõtmiseks ja nende otseseks esindamiseks. [...]

Riigiaparaadi sisest ressursside juhtimist puudutavate seaduste kaasajastamine soodustamaks pelga protseduuride korrektse järgimise asemel tulemuste saavutamisele orienteeritust. Osaliselt väljendab seda nihe ex ante kontrollimehhanismidelt ex post mehhanismidele, kuid see ei tähenda täielikku loobumist esimestest.

Avaliku teenistuse professionaliseerumine, nii et "bürokraadist" saab mitte lihtsalt oma valdkonna õigusekspert, vaid ka oma kodanike/tarbijate vajadustele orienteeritud professionaalne juht.

Pollitt'i ja Bouckaert'i jaoks on uus-weberiaanlik riik tegelikult uus, empiiriliselt ilmnev, Euroopa hästitöötava riigi mudel. Mina ütlesin – üsna Weberi vaimus –, et see ei ole vaid liigitus või analüütiline mudel, vaid on taas kord ka normatiivne mudel: üldjuhul töötab haldussüsteem – sõltuvalt muidugi ajast ja kohast – seda paremini, mida sarnasem see on uus-weberiaanlikule riigile. Arvan, et me oleme juba mõistnud, miks see nii on. Igal juhul on uus-weberiaanlik riik vastumudel uuele haldusjuhtimisele, olles mitte ainult kriitiline, vaid ka lahendust pakkuv ning sestap võiduteel. Hea ametniku ja hea haldusreformi kavandava poliitiku jaoks on see praegu just mudel, mida järgida.

Organisatsiooni juhtimise mudelid, millel põhineb New Public Management

Briti lähenemine (avalike teenuste kesksus, kaalutluspõhimõte)

Avaliku halduse ja haldusjuhtimise mõistete eristamine. Avalik haldus – avalikkuse teenimine, avalikud teenistujad viivad ellu teiste poolt kujundatud poliitikaid. AH tähelepanu koondub protseduuridele, poliitikate tegevusteks muutmisele ning ametkonna töö korraldamisele. Haldusjuhtimine sisaldab lisaks haldamisele ka asjade võimalikult efektiivset korraldamist ning vastutamist tulemuste eest. AH keskendub protsessile, protseduuridele ja sobivusele. Haldusjuhtimisel keskenduvad juhid tulemustele ja vastutamisele.

NPM näeb avaliku teenuse saajaid kui ratsionaalseid tarbijaid, kelle võim seisneb turult lahkumise võimaluses, kui nad teevad ratsionaalseid otsuseid omavahel võistlevate era- ja avaliku sektori teenustepakkujate vahel.

NPM peamised elemendid:

Keskendumine ressursside efektiivsele kasutamisele koos pakutava toote kõrge kvaliteedi säilitamisega/saavutamisega;

Avaliku ja erasektori konkurents teenuste pakkumisel;

Turupõhine lähenemine, mis suhtub kodanikesse kui tarbijatesse, kelle rahuloluga peab arvestama ning kellest sõltub teenuste ostmise;

Avaliku sektori juhi vastutus tulemuste eest.

Ameerika lähenemine (pluralism, multidistsiplinaarne lähenemine)

Briti lähenemine haldusjuhtimisele on püsiv ja ühtlane, kuid USA lähenemine seevastu äärmiselt mitmekesine. USA lähenemist haldusjuhtimisele iseloomustab kõige paremini säästlikkus ja mõjus.

Wilsoni kui esimese USA avaliku halduse teoreetiku peamised ideed NPM-st:

Haldamine areneb pigem kui teadus, mitte kui kunst;

Halduse ja poliitika funktsioonide ja rollide eraldamine valitsemisel;

Avaliku halduse meetodite arendamine ärijuhtimise meetodite baasil rõhuasetusega säästlikkusel ja tõhususel.

Gulicku poolt välja töötatud akronüüm POSDCORB (planeerimine, organiseerimine, personal, juhendamine, koordineerimine, aruandlus, rahandus). 1930-40. tel sai USA-s valdavaks halduse ja poliitika eraldamine, halduse kui teaduse arendamine ning säästlikkus ja tõhusus.

Samal ajal kui Briti ja Mandri-Euroopa haldusjuhtimise teoreetikud on keskendunud vaid uuele haldusjuhtimisele, siis USA lähenemine avalikule haldusele peab kokku leppima ühtses definitsioonis või valdkonna ulatuses ning selle ümber koonduma. Ameerikat iseloomustavad jooned nagu mitmekesisus, vaidlemine ja konkurents on osa AH uurimisalast nagu ka kogu Ameerika majanduslikust, poliitilisest ja sotsiaalsest süsteemist.

Denhardtide 7 põhimõtet uue avaliku teenistuse juhendamiseks:

Pigem teenindamine kui juhtimine;

Avalik huvi on ametnike töö eesmärgiks, mitte kõrvalproduktiks;

Mõttele strateegiliselt, toimi demokraatlikult;

Teeninda kodanikke, mitte kliente;

Vastutus ei ole lihtne;

Hinda inimesi, mitte ainult tootlikkust;

Hinda kodanikkonda ja avalikke teenuseid enam kui eraettevõtlust.

Mandri-Euroopa lähenemine

Mandri-Euroopa kontekstis võib AH kirjeldada kui:

Õigusteaduse alasuunda ja riigi seaduslikku raamistikku;

Mille allikaks on ametnike töö, mida tehakse Euroopa riikide arendamisel;

Ametnikud teenivad kaasajal riigivõimu, selle laienemise ja korra huve;

Nende funktsiooniks on halduspoliitikate elluviimine järgas seadusandlikus raamistikus, mis on kehtestatud ülevalt-alla.

Parimaks näiteks Mandri-Euroopa lähenemisele on Saksamaa, kus AH ülesanded ja kohustused tulenevad õigusaktidest, mis määratlevad ametnike ülesannete võimu piirid. Haldustegevuse ratsionaalsus seisneb eelkõige normide ja faktide väljatoomise ning iga tegevuse aluseks oleva

seaduse tsiteerimisega. Briti ja USA lähenemise kohaselt lähtutakse AH-s majanduslikust ratsionaalsusest, mille puhul eeldatakse, et nii avaliku kui erasektori töötajad lähtuvad säästlikkuse ja tõhususe kriteeriumitest.

Saksa ametniku ülesanded tulenevad põhjalikust põhiseaduse, seaduste ja halduse protseduuride tundmisest.

10 punkti programm valitsusele, kes tahavad rakendada NPM-i

- soodusta asutuste vahelist konkurentsi teenuste pakkumisel;
- anna kodanikele rohkem otsustusõigust;
- mõõda asutuste tegevust, lähtudes tulemustest;
- keskendu missioonile, mitte regulatsioonidele ja juhistele;
- käsitle kodanikke klientidena;
- enneta probleeme enne tekkimist;
- teeni raha, mitte ainult kuluta seda;
- hajutavõimu osalusjuhtimise kaudu;
- lähtu turuloogikast, mitte bürokraatiast;
- pane rõhku era-, avaliku ja kolmanda sektori koostööle ja integratsioonile.

Weber (AH) vs NPM (Haldusjuhtimine)

Protsess vs Tulemused

Vastutuse hajumine vs Vastutamine

Administreerimine vs Juhtimine

NPM ei käsitle avaliku sektori reformi juhtimist kui ainult erasektori juhtimismeetodite ülevõtmist, vaid pigem vaadeldes juhtimisfunktsiooni terviklikumalt, arvestades avaliku sektori eripäradega ning selle tulemusena juurutades juhtimissüsteemi, mis sobib avaliku sektori vajaduste ja võimalustega.

NPM rakendamisel tuleb arvestada protseduuriga, kultuurilise taustaga ja isikliku tasandiga.

Kaasaegne avaliku halduse mudel

Paljud uurimused seadsid traditsioonilise mudeli efektiivsuse ja reaalsuse kahtluse alla, mistõttu peale Teist maailmasõda 1940-1980-ndatel aastatel tekkisid uued lähenemisviisid avalikule haldusele. Uutest lähenemisviisidest formuleeruski välja kaasaegne avaliku halduse mudel. Selle suuna esindajateks said Aaron Wildavsky, James March, Johann Olsen, Herbert Simon jt. Järgnevad punktid peaksid seega kajastama kaasaegset lähenemist avalikule haldusele:

vahe tegemine poliitika ja avaliku halduse vahel pole mõistlik ega tihti võimalikki, sest nad on teineteisega nii tihedalt läbi põimunud. Tänapäeval ei saa nende vahele tõmmata enam selget piiri ja öelda, kust algab avalik haldus ja lõpeb poliitika;

ratsionaalne otsustetegemine avalikus sektoris pole võimalik, sest tuleb arvestada liialt paljude huvigruppidega. Realistlik on vaid piiratud ratsionaalsus;

poliitika elluviimine ülevalt alla ei toimi ning automaatne eesmärkide saavutamine pole võimalik, sest eesmärgid moonduvad, kuni jõuavad tegelike täitjateni. See, kes otsust vahetult ellu viib, määrab tegelikult ära selle, mismoodi otsus reaalselt kodanikuni jõuab;

avalikku juhtimist ei tohi kammitseada protseduurireeglitega, sest tähtis on efektiivsus, organisatsiooniline paindlikkus ja eesmärkide saavutamine, mitte liigne sõltuvus formaalsustest. Tähtis on mõtlemisvõime, mitte reeglid;

liigne tsentraliseeritus võib viia paindumatuseni, organisatsiooniline hierarhia kaasa aidata puudustele otsuste elluviimisel;

avalike organisatsioonide süsteem eksisteerib kõige efektiivsemalt, kui ta on piisavalt detsentraliseeritud;

avalikus sektoris võib esineda irratsionaalseid tendentse ja prügikasti protsesse - töid, millel pole reaalselt tulemust;

avalikel teenistujatel pole tegutsemiseks avalikus sektoris mingit motivatsiooni. Nad soovivad rahuldada hoopis oma isiklike huve, nt prestiiž, võim, tenüür (ametikohaga kaasnev kindlustunne, sotsiaalsed garantiid, töökoha olemasolu jms). Seda, et nende jaoks on avalik teenistus kutsumuseks, ei maksa eeldada.

Wolfgang Drechsler pakub välja avaliku halduse reformi või parandamise kataloogi, mis võiks olla kontrollmehanism kõikidele AH struktuuridele:

Rahandus: kas eelarve, raamatupidamine ja kontroll on üles ehitatud läbipaistvalt, efektiivselt ja kuluefekti suhtest lähtuvalt?

Üksuste suurus: kas üksused hierarhias on piisavalt väikesed, et olla humaansed ja kontrollitavad, kuid piisavalt suured, et ei tekiks liiga palju bürokraatlikku asjaajamist?

Motivatsioon: kas üksused saavad, edutavad ja hoiavad parimaid võimalikke ametnikke, arvestades riigil olemasolevaid võimalusi neid motiveerida (töökohakindlus, edutamine, prestiiž)?

Minimaalne riik: kas antud ülesannet ei teostaks paremini või samal tasemel mõni mitteriiklik üksus?

Subsidiaarsus: kas antud ülesannet teostab väikseim/madalaim üksus?

Efektiivsus: võttes aluseks demokraatia nuded, kas ülesannet teostatakse efektiivselt ja kas ametkonna struktuur on efektiivne?

Viisakus: kas on midagi, mida saaks teha, et parandada kodanike rahulolu ja kontrolli, ilma et tekiks finants- või muid probleeme?

Väljunditele orienteeritus: kas ülesande täitmist mõõdetakse selle väljundi järgi?

Avaliku halduse reformist põhjalikumalt ja detailsemalt tuleb juttu aine viimase teemana.

E-valitsus ja e-demokraatia

E-riigi akadeemia koduleht <http://www.ega.ee/et>

E-valitsus, e-demokraatia ja teised sarnased mõisted viitavad internetile ja tehnoloogiale kui vahendile riigi paremaks juhtimiseks, sealhulgas kodanike teenindamiseks ja nendega kahepoolseks suhtlemiseks. "E" võib kaasa tuua suurema efektiivsuse ehk siis väiksema raiskamise. Kindlasti ka läbipaistvuse, mis omakorda võib kaasa tuua väiksema korruptsiooni (Toomas Hendrik Ilves "you can't bribe a computer" kõne: <http://youtu.be/mDzUb3goFz0>)

Eesti kohta klipp http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/en/the-government/activities/e-estonia/3_it_is_estonia.wmv

Eesti e-demokraatia alguseks võib lugeda aastat 2001, kui avati Eesti Õiguskeskuse seadusloome veebifoorum Themis ja Riigikantselei hallatav osalusportaal Täna Otsustan Mina ehk TOM. TOMi eesmärgiks oli luua kodanike jaoks uus veebipõhine kanal ideede esitamiseks valitsusasutustele, võimaldades ideid eelnevalt arutada ja poolt või vastu hääletada. Nende kahe keskkonna kasutamise kogemus andis esimese e-demokraatia õppetunni, millele tuginedes sai võimalikuks edasine areng. Nimelt selgus, et lisaks eeskujulikule infotehnoloogilisele lahendusele on e-demokraatiaks vajalik ka ühiskonnaliikmete teadlikkuse kasv ning avaliku võimu oskused ja tahe uuel viisil inimestega suhelda. (Liia Hänni www.ega.ee)

E-Eestist laiemalt vaata:

<http://www.valitsus.ee/en/government/e-estonia>

<http://e-estonia.com>

3. Klassikaline planeerimine. Strateegiline juhtimine

Strateegia on väga oluline, ent sageli ka valesti kasutatud mõiste. Enne strateegia tegelikku tundmaõppimist vaatame Dilberti koomiksit sel teemal:



Plaanimine

Planeerimise või plaanimise põhisisu on eesmärkide seadmine ja nende saavutamise teede kindlaksmääramine.

Strateegia

Strateegia määrab organisatsiooni põhieesmärgid ja peamised teed nende saavutamiseks, andes organisatsioonile kindla tegevussuuna.

10 strateegilise juhtimise põhireeglit (Karjus lk 25):

Äri on sõda, sõda on kriis - sõda ei saa võita ühe lahinguga, küll aga kaotada. Arvesta, et konkurent kontrollib iga su käiku.

Kriis on tugevate võimalus - kriisisituatsioon annab hea võimaluse turupositsioonide ümbermängimiseks.

Tea, millele sa tegelikult konkureerid - tee selgeks, mis määrab võidu ja fokuseeri oma tegevus sellele.

Loeb ainult lõplik kasu - turu- ja kasumiosa laenatakse konkurentidelt konkreetse hinna eest. Tee selgeks, mis on õige hind.

Sõda on kavaluse kulg - jõgi otsib voolu maapinna, äri turu ja konkurentide järgi. Sõda saab võita ainult läbimõeldud plaanidega.

Tunne oma vastaseid ja oska leida liitlasi - kes on tegelikud, kes näilised vastased? Kes võiksid olla sinu liitlased?

Püüa mõista vastaste salajasi kavatsusi - millised on konkurentide tegelikud strateegiad?

Mine vastase lahinguväljalt ära - ole kannatlik ja kaval, tunne reegleid, ole ettearvamatu ning üllata konkurente. Kaitse võib olla rünnakust hävitavamgi.

Sarnane mõtlemine viib sarnastumisele - kui tahad võita, pead mõtlema erinevalt.

Arvesta, et ettevõtted ei konkureeri - inimesed ja meeskonna võimekus konkureerivad - organisatsioon on kui väeüksus või võistkond, kus igaühel on oma personaalne roll ja ülesanne lõpliku võidu saavutamiseks.

Eesmärgid on hierarhilised. Nende tipus on missioon, mis on organisatsiooni eksisteerimise põhjus.

Selle teema seminariülesanne on seotud missioonidega.

"Narva linna omavalitsuse missioon seisneb linna territooriumil linna elanikele ja selle külalistele ning turistidele võimalikult soodsate elamis- ja puhkamistingimuste tagamises."

Eesmärkide SMART printsiibist on varemgi räägitud, aga kui on soovi üle korrata ja meelde tuletada, siis võib soovitada Karjus lk 50.

Igaüks võiks mõelda, mis on tema isiklik missioon, eesmärk, strateegia.

Plaanimine on edukam, kui kavandamisel kaasata töötajad, kellel tuleb neid plaane hiljem täitma hakata. Samuti valdavad need inimesed teavet, mis kõrgematele tasanditele ei tarvitse ulatuda. (Juhtimise alused)

"Kui su töötajate valmistatav toodang on kehva kvaliteediga rämps, mida ükski terve mõistusega inimene ei ostaks, siis selle probleemi vastu aitab kästi koosoleku korraldamine, et arutada firma strateegiat. Strateegiat defineeritakse kui pikka ja imelikku lauset, mis väljendab juhatuse võimetust selgeid mõtteid avaldada. Kõigil headel firmadel on strateegia. Strateegiata firmad võivad sageli jätta mulje, et nende eesmärk on osakondade vahel näägelda, toota kehva kaupa ja aeglaselt pankrotti variseda." (Dilberti printsiip Lk 47-49)

Plaanide liigid

Strateegiline plaanimine – tippjuhid – 5-10 aastat (sisaldavad prioriteete ja samme strateegiliste eesmärkide saavutamiseks)

Taktikaline plaanimine – keskastme juhid – mõnest kuust paari aastani (igal valdkonnal on taktikaline plaan ning eesmärk on täita vastav osa strateegilisest plaanist)

Operatiivne plaanimine – esmastasandi juhid – alla ühe aasta (üksik plaan haarab väikese arvu tegevusi)

Strateegiline plaan

Kus on organisatsioon praegu? (SWOT)

Milline tahab organisatsioon olla kolme aasta pärast?

Millised tegevused aitavad neid eesmarke saavutada?

Strateegiline juhtimine avalikus sektoris

Strateegilises juhtimises on peamine arvestada pikaajaliste eesmärkide prioriteetsust ressursside rakendamisel ja organisatsiooni arendamisel.

Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmisega 2002. aastal seadustati Eesti riigihalduses strateegiliste arengukavade positsioon ja nende roll riigieelarve protsessis. Strateegilise planeerimise formaliseerimise eesmärgina nähti kõigi riigiasutuste stimuleerimist mõtestama, kavandama ja analüüsima oma tegevust ühiskonnale oodatavat kasu ja tulemusi silmas pidades, mis omakorda võimaldaks teha paremaid valikuid alati piiratud ressursside paigutamisevõimaluste vahel. Samuti oli eesmärgiks muuta strateegiline planeerimine riigiasutuste tegevuse kavandamise nurgakiviks ja riigi finantsjuhtimise kvaliteeti, sh eelarveprotsessi arengut edendavaks instrumendiks.

Strateegilise planeerimise süsteemne käsitus loob eeldused selleks, et integreerida poliitika-kujundamine, planeerimine, eelarvestamine, kuluarvestus ja aruandlus. Niisuguse käsitluse eesmärgiks on saavutada, et riigieelarvest finantseeritakse valitsuse poolt keskpikas perspektiivis määratletud eesmärgid ja prioriteete ning riigieelarveliste vahendite kasutamine on sihipärane ja tulemuslik. Strateegiline planeerimine on tulemuseelarvestamise üks peamisi komponente. Toimiva strateegilise planeerimise süsteemi rakendamise, sh tegevuste eesmärgistamise ja tulemuslikkuse mõõtmise kaudu luuakse ka eeldused riigiasutuste paremaks toimimiseks ja avalike teenuste kvaliteedi parandamiseks.

Vaivara valla arengukava strateegiline eesmärk:

Luu läbi hariduse ja ajaloo väärtustamise ning turvalise elukeskkonna vallaelanikele võimalikult soodsad arengutingimused.

Strateegiline planeerimine on eesmärkide püstitamine ja nende saavutamise teede kindlaks määramine, juba toimunud tegevuste ja hetkeseisu hindamine, hinnangute põhjal järelduste tegemine, uute eesmärkide formuleerimine ning nende eesmärkide saavutamiseks vajalike praktiliste meetmete/abinõude väljatöötamine.

Strateegiline planeerimine on protsess poliitika, planeerimise, eelarvestamise, juhtimise ja järelevalve sidumiseks mitmel erineval tasandil, mis võivad olla järgnevad:

- ministeerium;
- ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste vaheline;
- ministeeriumide vaheline, eriti omavahel seotud ja jagatud funktsioonide osas;
- keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vaheline;
- ministeeriumi ja valitsuse poliitikate ja prioriteetide vaheline.

Protsess

Strateegilise juhtimise protsess näeb välja järgmiselt. Kõigepealt hinnata olemasolevat missiooni ja strateegiat, seejärel väliskeskkonda ja sisekeskkonda, nende alusel määrata strateegia faktorid (SWOT), siis defineerida uus missioon ja eesmärgid. Nende põhjal formuleeritakse strateegia eri juhtimistasanditel ning viiakse muudatused ellu. (Vastavat joonist vaata Alas, Juhtimise alused lk 46-47)

Organisatsiooni/toote/teenuse/tegevusharu elutsükel (Alas, Juhtimise alused lk 50-51, aga ka mujal):

Tutvustusfaas/juurutamine

Kasvufaas

Küpsusefaas

Langusfaas

Vt ka Karjus lk 162: rahalehmad, koerad, küsimärgid, tähed. Need on toodete või teenuste või nende gruppide arengufaasid. Tutvustus- või alguse faasis on küsimärgid. Müügikäibe kasvutempo pole selge, turupositsioon nõrk, toetusvajadus suur, strateegia - investeerida vastavalt ootustele. Tähed on kasvufaasis, kus müügikäibe kasvutempo on kiire, turupositsioon kasvav, toetusvajadus suur, strateegia - investeerida. Rahalehmad on küpsusefaasis, müügikäibe kasvutempo on aeglustuv, turupositsioon domineeriv, toetusvajadus keskmine, strateegia - "lüpsa!" Koerad on langusfaasis. Müügikäibe kasvutempo on aeglustuv/negatiivne, turupositsioon nõrgenev, toetusvajadus suur, strateegia - püüda kahjumit mitte toota. Sõltuvalt arengufaasile valitakse ka vastav turundusstrateegia.

Organisatsiooni analüüsimine

Organisatsiooni keskkonna analüüsimiseks on mitmeid erinevaid meetodeid. Siinkohal on väljatoodud mittetäielik loetelu mõningatest tuntumatest (suunatud nii organisatsiooni sisse- kui väljapoole).

SWOT-analüüs (i.k *Strength*- tugevus, *Weakness* – nõrkus, *Opportunity* – võimalus, *Threat*–oht). Selle tehnika eesmärgiks on organisatsiooni tugevuste kindlaksmääramine, et neile toetudes luua võimalusi tulevikuks valdkondades, milles organisatsioon tunneb end kindlalt ja minimeerida nõrkusi, mis võivad anda alust ohtudele.

Vt ka **TOWS**

PEST-analüüs (i.k poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete ja tehnoloogiliste tegurite analüüs). Kui SWOT-analüüs vaatab rohkem organisatsiooni sisse, siis PEST-analüüs vaatab väliseid tegureid organisatsiooni praeguses ja tulevases tegevuskeskkonnas ja nendega seotud võimalusi ja ohte, mida need esindavad.

GAP analüüs (i.k gap – lõhe, lünk, lahknevus) e lahknevusanalüüs. Selle analüüsi käigus vaadatakse, milleks organisatsioon potentsiaalselt võimeline on ja kui kaugel on ta sellest olukorrast inimeste, protsesside ja muude ressursside mõttes (lüngad). Seejärel teostatakse täiendav analüüs selleks, et määrata kindlaks tegevused nende lünkade täitmiseks.

Jõuväljade analüüs (i.k *Force Field Analysis*). See analüüs vaatab neid jõude, mis rebivad organisatsiooni erinevates suundades, ja nende jõudude suhtelist vahekorda. Lihtne näide on vajadus kärpida tööjõukulu etteantud eelarvepiirangu raamesse vs vajadus maksta rohkem palka tööturu tingimustes. Võtmenõue on leida sobivad poliitika lahendused, mis aitavad neid jõude tasakaalustada (nt töötajate arvu vähendamine, et maksta allesjääjatele kõrgemat palka).

CAF enesehindamine (i.k *Common Assessment Framework* – ühtne hindamismudel). Enesehindamise mõte on võrrelda oma organisatsiooni nn täiusliku organisatsiooni mudeliga, mis koosneb üheksast kriteeriumist. Need jagunevad viieks võimaldajaks (eestvedamine, strateegia ja planeerimine, inimressursside juhtimine, partnerlussuhted ja ressursid, protsesside ja muutuste juhtimine) ja neljaks tulemuskriteeriumiks (kliendile/kodanikule suunatud tulemused, töötajatele suunatud tulemused, ühiskonnaga seotud tulemused, põhitegevusega seotud võtmetulemused). Analüüsi tulemustena sõelutakse välja parendusvaldkonnad kõigis kategooriates ja ettepanekud konkreetseteks tegevusteks. Mudeli tugevuseks on, et ta võimaldab suhteliselt lihtsalt saada

tervikliku ja üldistatud ülevaate paljude asjaosaliste (eeskätt töötajate) pilgu läbi. (strateegilise planeerimise käsiraamat)

Korporatiivstrateegia annab aluse **TOWS** ehk konkreetsete tegevusstrateegiliste sammude maatriksi koostamisele. SWOTis koondatud strateegilised tegurid muundatakse kombineerimisel konkreetseteks tegevusjuhisteks. Tugevuste ja võimaluste vastandamisega kujundatakse turul läbilöömise sammud. Tugevuste ja ohtude vastandamisega kujundatakse positsiooni väljaarendamise sammud. Nõrkuste ja võimaluste vastandamisega kujundatakse saneerimise sammud. Nõrkuste ja ohtude vastandamisega kujundatakse reanimeerimise sammud. (Karjus lk 213)

Sõltuvalt organisatsiooni turupositsioonist ja kasvutempost saab rääkida järgmistest strateegiatest: saneerimine (kasvutempo tagasitõmbamine, turuosa stabiliseerimine), reanimeerimine (kasvutempos ja turupositsioonis tagasitõmbumine), positsiooni väljaarendamine (turuosa kasvatamine, kasvutempo stabiliseerimine - enda võitmatuks tegemine), turul läbilöömine (kasvutempo ja turuosa kasvatamine). (Karjus lk 119)

Otsustamine

Otsustamine on valiku tegemine kahe või enama alternatiivi vahel.

Ratsionaalne otsustamine

Vastavalt eesmärgile kogutakse maksimaalne hulk lahendialternatiive ja nende plusse-miinuseid läbi kaaludes jõutakse otsusele. Ideaalne süsteem, mis mitte kunagi täielikult ei tööta. Lihtsustatud versiooni on hea kasutada nõuandva otsusena. Ei arvesta emotsionaalset aspekti, inimlikkust.

Ratsionaalsete otsustuste teooria tingimustele vastav büroo peaks olema rajatud selliselt, et tema tegevus oleks vastavuses poliitikute eesmärkidega. Poliitikute seisukohast peaks büroo jaoks olema kujundatud teatud motiivide struktuur, mille läbi büroo tegevus kujuneks poliitikute kavatsustele vastavaks.

Piiratud ratsionaalsus

Ratsionaalne otsustamine on ajakulukas, iial ei suudeta läbi töötada kõiki alternatiive. Seetõttu on realistlikum piiratud ratsionaalsuse mudel. Valitakse esimene piisavalt hea variant.

Prügikastimudel

Bürokraatia töö kirjeldamisel on kasutatud prügikasti mudelit, vastava teooria pooldajad näevad ja tähtsustavad administreerimise kaootilist poolt. Valikuvõimalusi erinevate probleemidega tegelemisel ja lahendamisel vaadeldakse kui prügikasti, millesse protsessis osalejad viskavad probleeme ja millest nad võtavad lahendusi. Ühte prügikasti visatud prügi koosseis sõltub nii siltidest, mis on prügikastidel (kui palju on prügikaste ja kuidas nad on klassifitseeritud), mis prügi antud hetkel tekib, millised prügikastid on kasutusel ja kui kiiresti neid tühjendatakse. Prügikasti mudelis on neli komponenti: 1) probleemid; 2) lahendused; 3) osalejad; 4) valikuvõimalused.

Prügikasti mudel lähtub sellest, et avalikku otsustamist näib sageli iseloomustavat ebaselgus, ebakindlus ja poliitiline sümbolum. Mudel võib teatud määral iseloomustada poliitilise aparadi tööd, kuid eriti arvatakse seda mudelit sobivaks ülikooli administratsiooni teatud aspektide kirjeldamiseks. Mudelis väidetakse, et ratsionaalne käitumine on mõnesuguste organisatsioonide puhul võimatu. Samas, lihtne on osutada avalikus sektoris paljude poliitiliste eesmärkide ebatäpsusele ja tehnoloogia puudulikkusele, kuid samavõrra keerulisem on igal konkreetsel juhul

määratleda, et just selle otsuse langetamisel avaldas mõju eesmärgi ebaselgus, tehnoloogia oli ebakindel ning otsus põhines vastava poliitika suvalisel seostamisel teatud väärtuste ja märkidega.

Kaalutud meetod

Iga lahendusvariandi juurde mõeldakse välja hindamiskriteeriumid ja nende tähtsuse kaalud. Hindamise tulemused kirjutatakse tabelisse, korrutatakse läbi kaaluga ning tulemused liidetakse. Niimoodi saadakse paremusjärjestus. Näide: kuhu minna lõunale?

Ajurünnak

Ajurünnak koosneb kahest etapist. Esimeses etapis pakutakse kriitikavabalt nii palju ideid kui vähegi tekib. Teises etapis ideed süstematiseeritakse ja hinnatakse nende teostatavust ja sobivust.

Out of box thinking

Raamidest väljas mõtlemine on kasulik uute ja värske ideede või lahenduste leidmisel. Püütakse leida tavamõtlemismustritest väljaspool asuvaid lahendusi. Tüüpiline näide on 9 punkti ja 4 sirglõigu test. Veel üks hea näide on eraldi failis "out of box". Hea illustratsioon out of box mõtlemisele on firmareklaam: <http://youtu.be/s3iyAFFElb4>

4. Avalik teenistus ja personalijuhtimine

Personalitöö valdkonnad

Personali planeerimine – personali planeerimisel prognoositakse vajadust nii kaugemale ette kui võimalik, määratledes vajalike töötajate arvu töökategoriate lõikes ja nende värbamise viisid.

Personali planeerimise protsess hõlmab andmete kogumist (olukord tööjõuturul, tööjõu struktuur, muudatused seadusandluses, demograafilise situatsiooni muutused, organisatsiooni elutsükli faas); personalivajaduse prognoosimist; programmide koostamist (värbamise ja valiku programm, töölt vabastamise, hüvitamis-, koolituse ja arendamise, töösoorituse hindamise programm); programmide täitmist; personali planeerimise tulemustele hinnangu andmist.

Töö analüüs – töö kirjeldus (millistest tegevustest töö koosneb) ning selle alusel koostatav ametijuhend, mis sageli on töölepingu lisa. Töö analüüsi viiakse läbi organisatsiooni loomisel, uue ameti sisseviimisel, tehnoloogia või metodoloogia olulisel muutumisel.

Töökohtade hindamine – võrreldakse süstemaatiliselt töökohti nende tähtsuse järgi organisatsioonis ratsionaalse palgasüsteemi loomiseks. Töökohtade hindamine eeldab töö analüüsi tulemusena tekkinud infot.

Personali värbamine – vajaliku arvu nõutava kvalifikatsiooniga kohataotlejate ligimeelitamise protsess. Protsessi etapid: värbamisstrateegia väljatöötamine; kandidaatide otsimine; kandidaatide sõelumine; kandidaatide hulga säilitamine. Värbamine võib olla organisatsioonisisene (edutamine, üleviimine, rotatsioon, töötajate tagasikutsumine) ja/või organisatsiooniväline (oma töötajad kutsuvad uusi töötajaid, individuaalsed töölepakkujad, tööbürood, personaliotsingu firmad, töötajate liidud ja ühendused, koolid ja ülikoolid)

Personali valik – protsess, mille käigus kogutakse töökoha taotlejate kohta sellist infot, mis võimaldaks prognoosida nende tulevast tööalast edukust ja valitakse välja sobivaimad kandidaadid. Valik on kahepoolne protsess. Personalivaliku protsess koosneb mitmest etapist.

Personali hindamine – töötajatele antakse tagasisidet töö kohta ja seatakse tulevikueesmärgid. Selle alaliigid on kandidaatide hindamine personali valikul; inimeste töösoorituse hindamine; töötajate potentsiaali hindamine. Tüüpiline on tulemusvestlus või arenguvestlus.

Personali koolitus ja arendamine – juhtkond näitab oma suhtumist personali sellega, kas ta peab koolitusele määratud raha kuluks või investeeringuks. Haridus on baas, millele saab üles ehitada treeningu ja arendamise. Koolitusvajaduse analüüsi lihtsaim skeem: võrreldakse töötulemusi standarditega ning sellest järeldatakse nõrkused ja valitakse koolitusprogramm nendest ülesaamiseks. Koolitusvormi valik.

Karjääri planeerimine – kuna aja jooksul inimeste karjääriga seonduvad vajadused ja huvid muutuvad, on karjäär dünaamiline protsess. Kelle asi on töötaja karjäär?

Töötasu ja palgapoliitika – kompensatsiooni liigid on rahaline (soodustused, ergutustasud, otsene palk) ja mitterahaline (töö sisu ja töö keskkond). Palgasüsteemi loomine algab palgapoliitika formuleerimisest. Tööjõu voolavuse minimeerimine, konkurentsivõimelisus, palgafondi osakaal eelarves, adekvaatne, motiveeriv, turvaline, efektiivne.

Motivatsioonisüsteemi loomisel on oluline tunda mõningaid motivatsiooniteooriaid. Maslow väidab, et kui alumistel tasanditel paiknevad tegurid pole vähemalt elementaarsel määral täidetud, siis kõrgemad motivaatorid ei motiveeri. Hierarhia alt ülespoole: füsioloogilised vajadused,

turvalisus, kuulumine, tunnus, eneseteostus. Ehk siis pole mõtet pakkuda eneseteostust inimesele, kel on raskusi nt üüri maksmisega.

Hertzbergi kahe faktori teooria: hügieeni faktorid (palk, töötingimused, juhtimise kvaliteet, töökultuur, suhted, kontroll, kindlustunne), motivatsiooni faktorid (saavutusvajadus, vastutus, usaldus, enesearendamine, huvi, tunnus). Hügieeni faktorid vähendavad küll rahulolematust, aga ei suurenda rahulolu. Rahulolu suurendavad vaid motivatsioonifaktorid.

Avalik teenistus

Avalik teenistus on töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine.

Antud aine läbimine on mõeldamatu ilma avaliku teenistuse seadust lugemata.

Lisaks seadusele on väga kasulik lugeda Eesti avaliku teenistuse erinevate teemade kohta raamatut, mis on ka Narva kolledži raamatukogus olemas: Leadership and management in the public sector: Values, standards and competencies in central and eastern Europe. Siin on lausa kolm artiklit Eesti kohta. Sissejuhatuses on aga antud suurepärane ülevaade avalikust teenistusest Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Sissejuhatusest toon ühe olulise raami loova lõigu ka siia.

"There is, for example, a significant difference between the logic of a position-based public service and that of career-based service. Similarly, there are big differences between a heavily patronage-based system (like the Washington 'spoils system') and the traditional Westminster model of a career-based, non-partisan elite."

Avaliku sektori personalijuhtimise eesmärgid

Leida, hoida ja arendada kompetentseid ja pühendunud ametnikke, kes tagavad asutuse ja riigi eesmärkide saavutamise

Vertikaalne sidusus: personalijuhtimine peab olema suunatud asutuse ja riigi strateegiliste eesmärkide saavutamisele

Horisontaalne sidusus: personalijuhtimise alavaldkonnad peavad moodustama kooskõlalise terviku

Personalijuhtimise sidusus reajuhtimisega – iga vahetu juht on personalijuht

Häälestatus pühendumusele – pühendunud ametnik on tulemuslikum, kohanemisvõimelisem, innovatiivsem ja lojaalsem

Avaliku teenistuse eetika õppevahend aitab aru saada eetika mõistest ning langetada õigeid/eetilisi otsuseid: <http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/>

Teine, veidi vanem teksti kujul õppevahend on koostatud Ivar Tallo poolt: <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/Eetika.pdf>

5. Organisatsiooni struktuur

Kirjandus:

Organisatsiooni struktuur ja disain

Sulev Mäeltsemees "The capital city in the local self-government system in Central and Eastern European and caucasus countries" kogumikus "Metropolitan CEE. Big cities, capitals and city-regions in central and eastern Europe"

Organisatsiooni struktuur peegeldab viisi, kuidas organisatsioonis on korraldatud kaks peamist protsessi: **tööjaotus ja koordineerimine**. Tööjaotus ja koordineerimine määravad, kuidas ülesanded organisatsioonis jaotatakse, kes kellele raporteerib ning kuidas formaalsed koordineerimise mehhanismid toimivad. Struktuur määrab ka töö, selle sisu ja vastutuse. Väiksemates organisatsioonides pole tihti vajadust struktuuri järele, kuna nendes puudub selge tööjaotus.

Organisatsiooni loomisel oleks ideaalne sõnastada organisatsiooni täpne eesmärk ja selle põhjal määrata organisatsiooni struktuur ehk teisisõnu, kuidas töötajaid allüksustesse grupeerida.

Avalike organisatsioonide struktuur on rohkem üldsuse tähelepanu all kui eraorganisatsioonides. Seetõttu muudetakse struktuuri üsna tihti uutes poliitilistes oludes. Muutused on tavaliselt põhjalikud, kui need kord juba toimuvad. Hoolimata sellest ei taga struktuur strateegia (või pikaajaliste plaanide) edu, kuid on osa sellest.

Struktuuri täpsemaks kirjeldamiseks kasutatakse kolme elementi: **komplekssus, formaliseeritus ja tsentraliseeritus**.

Mida rohkem spetsialiseeritud teadmisi ja oskusi nõudvaid erialasid organisatsioon ühendab, seda komplekssem on ta ise. Kõrge kompleksus nõuab juhtidelt suuremat pühendumist kommunikatsioonile, koordineerimisele ja kontrollile.

Komplekssust puudutavad järgmised küsimused. Millised suhted toimivad ülesannete täitmisel, vastutuses ja otsuste tegemisel? Kas alluvussuhted on ranged või jaotatakse ülesanded võrdsete suhete alusel? Nendele küsimustele aitab vastata organisatsiooni eristamine horisontaalselt ja vertikaalselt:

1) horisontaalne eristuvus näitab, millised liikmed asuvad võrdsetel positsioonil ja jagavad võrdset vastutust. Kaks liiki horisontaalset eristuvust on lai spetsialiseeritus ja kitsas spetsialiseeritus. Näiteks laia spetsialiseerituse puhul võivad teha kolm sekretäri kõiki töid võrdsetel positsioonil asudes, kitsa spetsialiseerituse korral teevad igaüks oma tööloiku. Kitsa spetsialiseerituse korral on koordineerimine alati raskem.

2) vertikaalne eristuvus hierarhias. Vertikaalne eristuvus kajastab positsiooni, võimu ning vastavaid erinevusi. Vertikaalse eristuvuse määra alusel jagatakse organisatsioonid kõrgeteks organisatsioonideks (palju horisontaaltasandeid) ning madalateks organisatsioonideks. Viimaste puhul on palju allüksuseid. Kõrged organisatsioonid on suhteliselt komplekssemad, mis tuleneb sellest, et kõrges hierarhias on tasanditevahelises suhtlemises rohkem kommunikatsioonihäireid, juhtkonna otsuseid on keerulisem koordineerida ning tippjuhtkonnal on keerulisem saada ülevaadet töö teostamisest hierarhia madalaimal tasandil.

Horisontaalne ja vertikaalne eristuvus ei ole teineteisest sõltumatud. Spetsialiseerituse tõustes

kasvab koordineerimisvajadus. Kuna üksikute osakondadel on keeruline näha, kuidas nende töö peab sobituma ühtseks tervikuks, kasvab koordineerimisvajadus, mis omakorda nõuab enam vertikaaltasandeid.

Töötajate rahulolu öeldakse olevat suurem kõrgetes organisatsioonides, sest see tagab võimaluse liikuda hierarhias ülespoole. Samas viitavad paljud uuringud sellele, et suure eneseaktualiseerimisvajadusega inimesed eelistavad madalaid hierarhiaid ning kõrget tüüpi organisatsioone need, kelle jaoks on tähtis turvalisus. Avalik teenistus on traditsiooniliselt (eriti enne 1980-ndaid) kuulunud kõrgete organisatsioonide hulka, samuti on seda sõjavägi. Madalate organisatsioonide näiteks sobivad teadusasutused, kus erialaspetsialistid juhivad ise oma igapäevatööd.

Formaliseeritus viitab töö, tegevuse ja käitumise reguleeritusele, mis tagatakse dokumentide ja eeskirjadega. Reeglitega määratletakse, kes teeb mida, millal ja millistel tingimustel. Formaliseeritust peetakse stabiilsuse saavutamise eelduseks, planeerimise täiustamise ja kontrolli tagamise vahendiks. Eesmärk on muuta inimeste tegevus sarnaseks ja teatud nõudmistele vastavaks (teadmised, oskused jms) ning vähendada töötajate omavolilist tegutsemist.

Standardiseerituse eesmärk on samuti kontrolli tagamine. Standard on teadupärast kvalitatiivne või kvantitatiivne suurus, millega reaalseid olukordi võrreldakse. Standardiseerimine on seega normatiivide väljatöötamine, millega tegevusi, tulemusi või oskusi võrrelda.

Standardiseeritus avalikus sektoris on vajalik kogu avaliku teenistuse süsteemi väljaarendamiseks, mis põhineks võrdsel tasustamisel võrdse töö eest, aga ka kodanike ootuste täitmiseks nende teenindamisel.

Tsentraliseeritus: Kes ja millisel tasemel otsuseid teeb? Tsentraliseeritus näitab, mil määral on formaalne otsustusõigus organisatsioonis kontsentreeritud ühe inimese, üksuse või tasandi kätte, võimaldades töötajatel minimaalset osalemist oma tööd puudutavate otsuste tegemisel.

Tsentraliseerituse eeliseks on erinevate struktuuriüksuste töö ühtlustamine. Sellisel juhul rakendatakse juhtide võimeid maksimaalselt, vähendatakse määramatust ning tõstetakse kontrolli. Teisalt, detsentraliseerituse kasuks räägib asjaolu, et ühes keskses punktis pole võimalik omada täiuslikku informatsiooni ega seda mõista kõigi otsuste langetamiseks. Mida komplekssemad on tingimused, seda vajalikum on delegeerida otsustusõigus nendele inimestele, kes suudavad neid tingimusi mõista ja neile intelligentselt reageerida. Detsentraliseeritult langetatakse otsuseid kiiremini, mis tagab kiirema kohanemise väliskeskkonna muutustega. Tippjuhtidel jääb seega rohkem aega sisuliste ülesannete lahendamiseks. Seetõttu on mõningane detsentraliseerimine vältimatu.

Üheks väga oluliseks detsentraliseerimise põhjuseks on motivatsiooni loomine töötajatele. Loovad ja intelligentsed isiksused vajavad ruumi otsustamiseks, mistõttu nende värbamine ja kinnihoidmine organisatsioonis lisaks initsiatiivikuse ärakasutamisele on paljuski sõltuv neile usaldatud otsustusvabadusest. Sellise motivatsiooni loomine on vältimatu spetsiifilisi erialaseid teadmisi nõudvatel töökohtadel, samuti juhtivkohtadel tippjuhtkonnast allpool. Tootmisorganisatsioone uurides on selgunud, et toodete kvaliteet on detsentraliseeritud juhtimise korral kõrgem. Töötajate kaasamine otsustamisse aitab kaasa nende pühendumisele eesmärkide elluviimisel ning seeläbi organisatsiooni efektiivsemale toimimisele.

Üksuste töö koordineerimine

Koordinatsioonimehhanismid on need võtted, mis hoiavad organisatsiooni koos. Erinevad koordinatsioonimehhanismid organisatsiooni üksuste töö koordineerimiseks on järgmised:

1) vastastikune kohandumine

Töö koordineerimine toimub informaalse kommunikatsiooni abil. Organisatsioonisiselt vahetatakse informatsiooni ning kõik organisatsiooni liikmed on otsustest teadlikud. Igal organisatsiooni liikmel on osaline kontroll otsuste üle (näiteks väikeettevõtted, aga ka ametid, kus töötajate arv on väike ja informaalsetel suhetel on suhteliselt suur roll formaalsete kõrval).

2) otsene juhtimine

Töö korraldatakse juhi poolt. Juht võtab vastutuse kogu üksuse töötajate töö eest, langetab otsused ja jälgib nende täitmist. Samuti paneb juht (näiteks ameti juhataja) paika, kuidas otsuseid vastu võetakse - näiteks arutelu tulemusena kõigi asjassepuutuvate osapooltega, ainuisikuliselt, töötajatelt nõu küsides vms.

3) standardiseerimine

Tööd saab koordineerida ilma vastastikuse kohandumise ja otsese juhtimiseta kui töö standardiseerida, s.t töötatakse välja standardid, reeglid ja normid. Standardiseerimine vähendab suhtlemise vajadust. Neli standardiseerimise liiki on:

tööprotsessi standardiseerimine

oskuste standardiseerimine

tulemuste standardiseerimine

erinevad normid

Kus millist viisi kasutada? Kasutatakse skeemi kohandumine - juhtimine - standardiseerimine - kohandumine kõrgemal tasemel. Viimane on kasutusel maatriksorganisatsioonides, sest juhtide vastutuse ühisosa muudab need organisatsioonid orgaaniliseks ning seetõttu sõltuvaks organisatsiooni liikmete mitteformaalsetest suhetest ehk teisisõnu meeskonnatöö oskusest.

Mitu alluvat peaks juhil olema?



Kolme töötajaga organisatsioonis või allüksuses, kellest üks on juht, on omavahelisi suhtluskanaleid kolm, nelja töötaja puhul juba kuus ja kuue töötaja puhul viisteist. Seega, alluvate paljusus tingib vajaduse omavahelise töö koordineerimise järele ning piirab juhi võimalusi olla kursis kõige organisatsioonis või allüksuses toimuvaga.

Kui juht peab alluvate suhtes distantsti, võib tal olla rohkem alluvaid. Samuti sõltub juhi abiliste arvust tema alluvate arv - mida enam abilis, seda rohkem alluvaid võib juhil olla.

Liini- ja staabiorganisatsioon

Staabi ja liini vahekorda aitab kõige ilmekamalt selgitada sõjaväe näide, kus kõik, kes piltlikult öeldes püssi kannavad, kuuluvad liini hulka, täites seega sõjaväe olulisi funktsioone, ning ülejäänud, kes tegelevad (tagalas) nõustamise, uurimise või muu sellisega, kuuluvad staabi hulka.

Staapi võiks defineerida kui tegevusi, mis ei ole otseselt seotud organisatsiooni peaesmärkide täitmisega. Liiniorganisatsioon on missioonist ning organisatsiooni eesmärkidest tulenevate ülesannete vahetuim täitja. Ministeeriumides on tüüpilisteks staabiüksusteks raamatupidamine, personaliosakond, avalike suhete osakond, juriidiline osakond, samal ajal kui liini hulka arvatakse poliitika väljatöötamise ja planeerimisega seotud üksused.

Suurte organisatsioonide puhul võivad staabi moodustada iseseisvad organisatsioonid, mis osutavad liiniorganisatsioonile teenuseid.

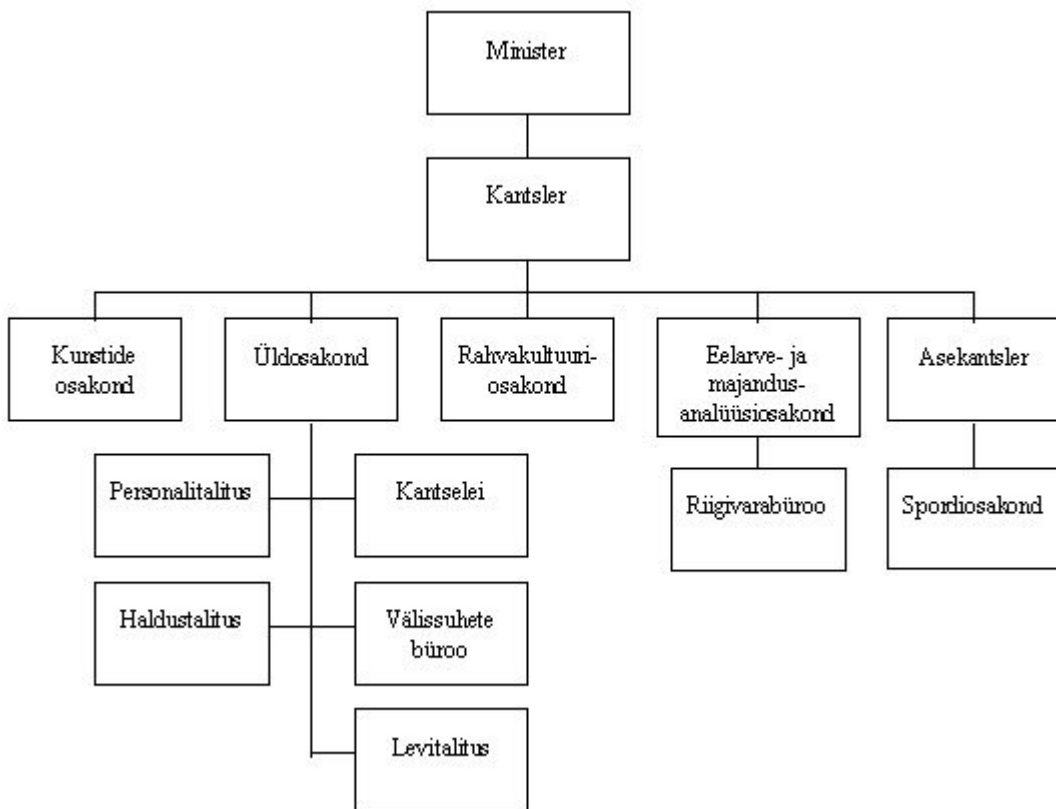
Organisatsiooni struktuur



Funktsionaalne struktuur

Funktsionaalne struktuur on kõige mehaanilisem struktuur, mis taotleb kõrget efektiivsust. Funktsionaalset struktuuri iseloomustavad vahetu kontroll ja täpne tööülesannete jagamine. Kõik ministeeriumid on üles ehitatud funktsionaalsuse alusel, sest nende ülesanded seonduvad ühe või väheste omavahel seotud konkreetsete valdkondadega.

See struktuuritüüp on küllaltki jäik, mistõttu ta sobib stabiilsesse keskkonda. Vt kultuuri-ministeerium:



Divisjonaalne ehk alajaotustega struktuur

Divisjonaalne jaotus toimub toodete-turgude või geograafilise alajaotuse alusel, millest oli põgusalt juttu töötajate grupeerimisega seondult. Divisjonaalne struktuur on tegelikult kogum autonoomseid üksusi, mida koordineeritakse keskselt. Kuna üksused ehk divisjonid on autonoomsed, on kesktaseme juhtidel täita peamine kontrollirooll. Divisjonaalset struktuuri iseloomustab kõrge standardiseeritus, formaliseeritus ja spetsialiseeritus. Samuti on kõrge detsentraliseerituse aste – erinevad osakonnad on küllaltki iseseisvad, mis tagab parema kontrolli töö üle ja teenuse/toote parema kvaliteedi. Sellest tulenevalt on kontrolliulatus kohalike üksuste juhtide üle küllaltki lai – tulenevalt detsentraliseeritusest ei ole vajadust keskusest tegelda üksuste igapäevatöö juhtimisega. Samas on finantseerimine tavaliselt tsentraliseeritud, mis tagab tõhusa kontrolli üksuste tegevuse üle.

Divisjonaalne struktuur on avalikus sektoris levinud valitsusasutustes, mis on oma funktsioonide täitmisel tihedalt seotud kohaliku kogukonnaga. Sellised on näiteks politsei, maksuamet, sotsiaalamet, haigekassa jms. Samas tuleb lisada, et kõigi divisjonaalsete struktuuride puhul on vältimatu üksuste funktsionaalne spetsialiseerumine, mis tuleneb vajadusest tööjaotuse järele. Vt. Kaitsepolitseiamet.

Maatriksstruktuur

Maatriks on strukturealne disain, mis koondab spetsialistid erinevatest funktsionaalsetest osakondadest töötama ühes või mitmes interdistsiplinaarses meeskonnas, mida juhivad projektijuhid. Maatriks lisab painduvuse bürokraatia spetsialiseeritusest tulenevale ökonoomsusele. Samas rikutakse maatriksorganisatsioonis bürokraatia keskseimat reeglit - käsuliini ühtsust, mis nõuab, et igal töötajal oleks ainult üks ülemus. Duaalne käsuliin viitab sellele, et maatriksorganisatsioonis tekivad üksused erinevate juhtide vastutuse ühisosale.

Maatriksorganisatsioone erasektoris iseloomustab tootmise kõrgem tase ning keskendumine

kvaliteedile ja tootele. Sellist struktuuri peetakse kalliks. Kulukaks muudavad selle koordineerimine ja infovahetus erinevate juhtide vahel. Sellistes organisatsioonides arendatakse toodete ja funktsioonidega seotud ülesandeid komplekselt. Otsused edutamise ja palga kohta, samuti aastaaruanded iga töötaja tulemuste kohta jäävad funktsionaalse juhi vastutusalasse.

Maatriksorganisatsioon võib olla püsiv või ajutine. Viimasel juhul kasutatakse projektorganisatsioone, mis tekivad juhtide vastutuse ühisosale. Projektorganisatsioonid on loodud mingi kindla ülesande elluviimiseks ettemääratud ajaperioodiks. Projektijuht vastutab projektimeeskonna töö eest juhataja ees, kuid funktsionaalselt on ta seotud funktsionaalsete osakondade juhatajatega (tootearendus, tootmine, testimine). Funktsionaalsed juhid tagavad tehnilise ekspertiisi ning organisatsioonilise stabiilsuse. Kui ka projektorganisatsiooni kaasatakse spetsialiste väljastpoolt organisatsiooni, naasevad töötajad pärast projekti lõppemist oma tavapäraste tööülesannete juurde.

Maatriksorganisatsioonis on kolme tüüpi juhid:

tippjuhid, kes tasakaalustavad kahekordset juhtimist;

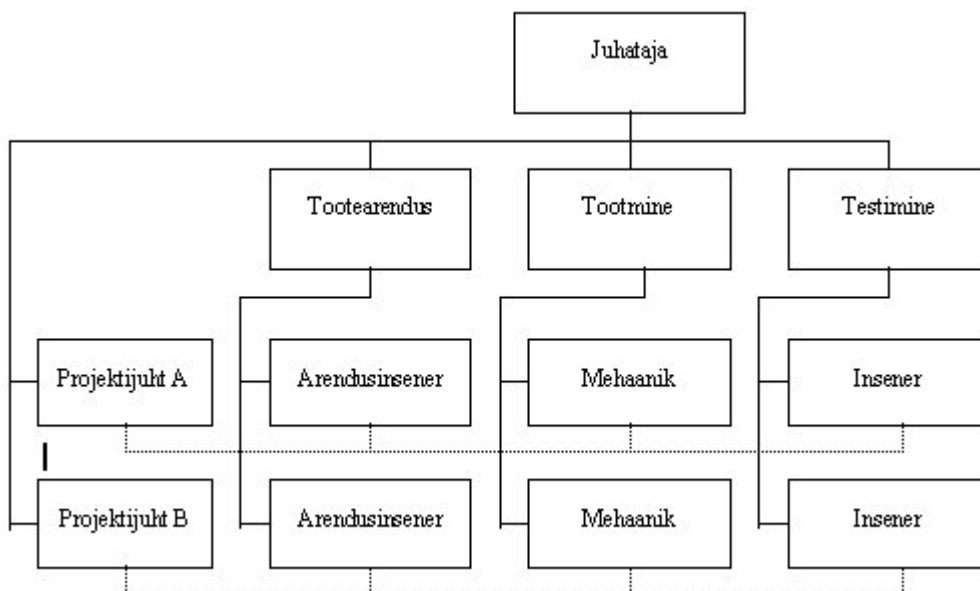
osakonnajuhid, kes jagavad alluvaid;

väiksemate osakondade juhatajad, kes alluvad kahele ülemusele.

Täheldatud on kolme peamist tingimust, mis soodustavad maatriksorganisatsioonide teket: 1) keskkonna surve kahest või enamast kriitilisest sektorist, 2) osakondadevaheline vastastikune sõltuvus ja 3) sisemiste ressursside kasutamisega saavutatav mastaabiökonomika. Näiteks vajadus ühendada tehnoloogiline ekspertiis paindlikkusega klientuuri soovide suhtes viib maatriksstruktuuri tekkimiseni. Mitmete erinevate spetsialistide ühistöö rakendamine kliendi vajaduste rahuldamiseks viib samuti maatriksi kasutamisele. Viimaks, erinevate spetsialistide kasutamine paindlikult mitmes erinevas projektis võimaldab nende dubleerimise vältimist, mis oleks vajalik iga üksiku täiskomplekteeritud projektimeeskonna puhul.

Maatriksstruktuuri iseloomustab vastastikuse kohandumise kõrgem aste. Erinevalt lihtsatest orgaanilistest struktuuridest on informaalne kommunikatsiooniprotsess maatriksorganisatsioonis kompleksne, kuna kaasatud on projektijuhid, funktsionaalsed juhid ning nende otsusõiguse ühisosas toimivate osakondade juhid või töötajad. Formaalne otsustusõigus vastutuse ühisosal teebki vastastikuse kohandumise keerukamaks kui lihtsates orgaanilistes struktuurides. Oluline on siin meeskonnatöö oskus, kuna efektiivseks otsustamiseks peab toimuma tihe informatsioonivahetus projektijuhtide ja funktsionaalsete juhtide vahel ning otsused peavad olema omavahelises kooskõlas. See nõuab aga pidevat vastutuse ümbermängimist, mis saab toimuda ainult informaalset viisil.

Reeglina on sellistes organisatsioonides vähe hierarhilisi tasemeid. Maatriks on sobiv struktuur muutuv keskkonnas suurte organisatsioonide puhul, kui on ette näha pidevat muutumisvajadust. Nende organisatsioonide nõrkuseks on pealesunnitud grupiviisiline otsuste tegemine, mis viib selle struktuuri ebastabiilsuseni. See soodustab võimuvõitlust organisatsiooni siseselt, samuti esineb kõrge konfliktioht funktsioonide ja toodete või piirkondade vahel. Maatriks eeldab väga oskuslikku juhtimist, avatust ja kogemusi. Töötajate seisukohast on puuduseks, et raske on näha organisatsioonisest karjääri ning ülesanded on tihti ebaselged. Seetõttu esineb ka palju bürokraatlikke elemente.

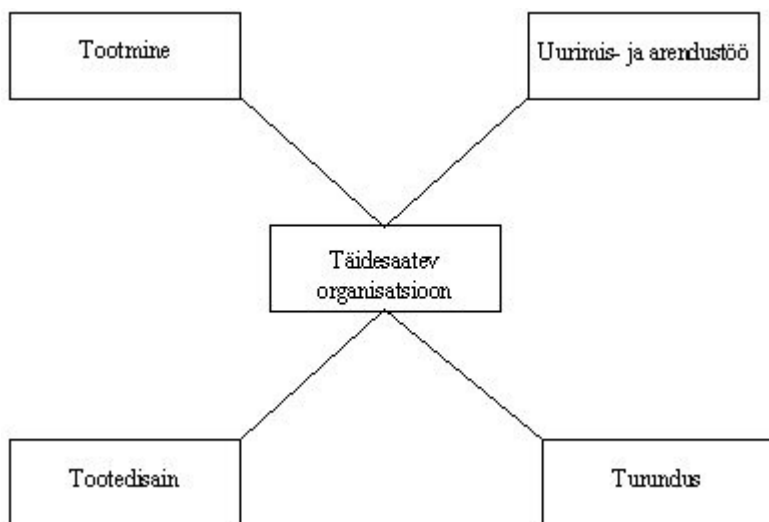


Võrkorganisatsioon

Peamiselt maatriksstruktuurist kasvavad dünaamilise keskkonna tingimustes välja võrkorganisatsioonid. Võrkorganisatsioon on organisatsioon, mis koosneb peamiselt seostest. Võrkorganisatsioonide puhul pööratakse põhilist tähelepanu kommunikatsioonikanalitele, kuna koordinatsioon toimub läbi keskse üksuse ning vajab seega efektiivset korraldamist. Juhtkond peamiselt koordineerib ja kontrollib suhteid allüksustega. Selliseid organisatsioone iseloomustab vastastikune kohandumine ja kõrge paindlikkuse aste, millele lisandub efektiivsus. Töötajaid kasutatakse kõige otstarbekamalt, vastavalt hetkevajadustele.

Võrkorganisatsioon on valdavalt suurtes tootmisorganisatsioonides kasutatav struktuur. Sellises organisatsioonide kompleksis ostab emajärgne (täidesaatev organisatsioon) vajalikud teenused iseseisvatelt ettevõtetelt lepingulisel alusel, kusjuures vastavalt hetkevajadusele. Seega pole vajalik ülal pidada organisatsioonisiseseid üksusi, mis järsult muutuvates turutingimustes paindlikkust takistaksid. Võrkorganisatsiooniks võib olla ka projektorganisatsioon, kus projekti juht või juhtkond jaotab ülesanded üksteisest sõltumatutele osapooltele ning koordineerib nende tööd.

Võrkorganisatsioonid nõuavad tugevat organisatsioonikultuuri ja kompetentset juhtimist. Töötajatel on küll suured õigused, aga ka suur vastutus – peamine juhtimisviis on enesejuhtimine. Võrkorganisatsioonide puhul kaasneb kõrge risk ning suhteliselt vähene võime võidelda välisjõududega või neid kujundada, kuna struktuur on orgaaniline.



Mõnevõrra erinev tähendus on võrkstruktuuril sotsiaalteadustes. Ühiskondliku elu muutudes järjest komplekssemaks ning poliitika toomisel lähemale avalikkusele, s.t kõigi asjassepuutuvate osapoolteni, kerkib vajadus erinevaid osapooli halduspoliitika tegemise ja elluviimise käigus pidevalt koordineerida. Sellised osapooled - riiklikud, poolriiklikud või erasektori esindajad - on tavaliselt vastastikku sõltuvad ning nad koonduvad (haldus)poliitika probleemide ja/või konkreetsete programmide ning nendega seotud ressursside ümber. Näiteks elamumajanduses, milles nähakse ette uute elamute rajamine vastutulekuna sellesisulisele vajadusele ning planeeritakse riiklikult vastav programm, lõikuvad, kattuvad ja osalt ristuvad erinevate osapoolte huvid. Ehitusettevõtted tunnevad huvi programmi pikaajalise jätkumise vastu, elamuas-sotsiatsioonid selle kasvu ja jätkumise vastu ning investorid projekti tulutoovuse suhtes. Nende huvide koordineerimine usaldatakse üldjuhul keskele riigiasutusele ning programmi käigus kujunevad välja küllaltki püsivad, institutsionaliseeritud suhted osapoolte vahel. Programm annab kõigile osapooltele võimaluse realiseerida oma huvisid ning lõpetatakse, kui vastav probleem on lahendatud või ülesanne täidetud. Seega on selliste võrgustike püsimine tihti ajutine, kuigi tihti küllaltki pikaajaline.

TUGEVUSED

1) Funktsionaalne struktuur

mastaabiefekt

süvendab töötajate spetsialiseerumist, nende oskusi ja kontrolli nende üle. Suunatud professionaalsete eesmärkide saavutamisele. Sobib keskmise suurusega organisatsioonidele, mis keskenduvad ühele või vähestele valdkondadele.

2) Divisjonaalne struktuur

sobib ebastabiilsesse ja kiireid muutusi nõudvasse keskkonda

detsentraliseeritus

NÕRKUSED

väike paindlikkus

võimalik hierarhia ülekoormatus

horisontaalne suhtlemine

nõrk allastmetel ei seostata oma tööd organisatsiooni lõppeesmärgiga

juhid tegelevad oma igapäevatööga koordineerimise asemel

palju dubleerimist

erinevate üksuste vahel on seosed nõrgad

vähene spetsialiseeritus ja sügavuti teadmine

juhid kui generalistid	tsentraliseerimine raske
pikaajaline planeerimine	
töötajate motivatsioon kõrge, osalus suur	
kõrge kvaliteet – tootmine on ühtne protsess	
suured organisatsioonid erinevate toodete-turgudega või hajusa paiknemisega	
3) Maatriksstruktuur	kahene alluvus
koordineerituse kõrge aste	raske ennustada karjääri
organisatsioonisisene tööturg	nõuab erilist organisatsiooni-kultuuri ja oskuslikku juhti
ebastabiilses ja muutlikus keskkonnas	
kohanemisevõime	kulukas ja aeganõudev
keskmise suurusega organisatsioon, kus rohkem kui kaks toodet	konflikt funktsionaalsuse ja toodete/turgude vahel
kompleksselt arendatav nii funktsionaalselt kui ka toodete/turgudega seotud ülesanded	ülesanded ebaselged ja palju bürokraatiat
4) Võrkorganisatsioon	kõrge risk – kiired muutused
suur paindlikkus	organisatsioon on välisjõudude suhtes kaitsetum kui mõne teise organisatsioonistruktuuri puhul
kõrge efektiivsus, sisemine liikuvus	
sobib tiheda konkurentsi tingimustes	spetsiifiline organisatsiooni-kultuur, millega kaasnevad suured õigused, aga ka suur vastutus. See eeldab kõrgtasemel töötajaid

Jeremy Rifkin on rõhutanud, et majanduses toimunud võrgustumine on üks nendest tunnusjoontest, mille poolest kaasaegne majandus (ja ühiskond tervikuna) erineb klassikalisest kapitalismist. Adam Smith-I maailmas 18. sajandi lõpul tõlgendati turul toimuvat kui vara kokkukuhjumist ja säilitamist ning teiste kõrvaletõrjumist. Lähtuti sellest, et turgudel tegutsevad suveräänsed ja autonoomsed ostjad ja müüjad, kes teostavad üksteisega vahetustehinguid ja üks selline tehing ei sõltu teisest. Kaasajal on kõik oluliselt teisiti: firmade ärihuvid sunnivad neid mitmepoolsesse infovahetusse ja koostegvusse, millest võidavad protsessi läbimõeldud korralduse puhul, kõik osapooled. Infotehnoloogia võidukäik annab sellele trendile veel globaalse mastaabi. Võrgustikes saavad osaleda mitte ainult ruumiliselt lähestikku paiknevad firmad ja inimesed vaid kujundlikult väljendades: kõik kõikjalt.

Sotsioloogid on uurinud inimestevahelisi võrgustikke alates juba vähemalt 20. saj. 30-ndatest aastatest: kes kellega suhtleb (selgus, et suhtlevad tavaliselt mingis mõttes omasugused: noored noortega, insenerid inseneridega, jõukad jõukatega jne.), kuidas sõprade jt suhtluspartnerite kontaktid mõjutavad näiteks inimeste käitumist valimistel jne.

Võrgustikest lähemalt: <http://www.eas.ee/images/doc/sihtasutusest/trukised/ettevotted%20tehnoloogiatihedas%20majanduses.pdf>

6. Muutuste/muudatuste juhtimine

Muudatuste juhtimise põhitõed ühe minutiga <http://youtu.be/gmoDpj1jtyA>

Muudatustega pole vaja kiirustada <http://youtu.be/tazEKl0ESrU>

Muudatuste juhtimisest <http://youtu.be/RLcPud3C0-U>

Rohkem muudatusi <http://youtu.be/nDliusdgRh0>

Muudatuste juhtimisest <http://youtu.be/5BzmoqFZEWU>

Muutus toimub meie suvast sõltumatult. Muudatus eeldab kellegi algatust ja juhtimist. Sõnapaaris koos "juhtimisega" on raskem varjundivahet näha, seega muudatuste juhtimine ja muutuste juhtimine on pigem samatähenduslikud.

Muutuste juhtimine era- ja avalikus sektoris on üldjoontes samasugune ja allub samasugustele seaduspärasustele. Erinevus seisneb vaid keskkonna jäikus, eesmärkide paljususes, otsustajate poliitilistes seisukohtades (st ei saa tugineda ainult ratsionaalsusele). Vaatame alustuseks avaliku sektori muudatuste eripära.

Levinuim muudatuste liigitus:

Arendus on hästi juhitud ja prognoositav. Eesmärgiks on organisatsiooni tugevdamine. Püütakse parandada juba olemasolevat, võttes kasutusele uusi meetodeid või muutes tingimusi.

Ülemineku tulemuseks on uus, kuid prognoositav seisund. Kuna selle uue seisundi saavutamiseks tuleb läbida tavaliselt mitmeid etappe, võtab üleminek rohkem aega, kuid on prognoositav.

Ümberkujundamise käigus muutub ka süsteem. Muutub organisatsiooni olemasolu mõte, mis tavaliselt toob kaasa ka vajaduse muuta organisatsioonikultuuri ja juhtimisstiili. Võib sisaldada arenguid ja üleminekuid. Toimub väliskeskkonna surve (plaanimajanduselt turumajandusele).

Traditsiooniline strateegiline planeerimine ei tarvitse tänapäeval olla piisav, kuna see jääb sageli perioodiliseks ning mitte pidevaks. Tänapäevaste muudatustega toimetulemiseks on vaja nendega tegeleda igapäevaste otsuste raames. Avaliku halduse organisatsioon peab olema selleks valmis, st piisavalt paindlik. Vana struktuur, mis tugineb tugeval hierarhial ja bürokraatial, ei ole muudatuste jaoks parim kasvulava.

Traditsiooniline bürokraatia arenes koos industriaalse ühiskonnaga. Kui eeldada, et ametnikud töötavad automaatselt, reageerivad lihtsatele stiimulitele ning neile ei saa usaldada oluliste otsuste langetamist, on traditsiooniline ja hierarhiline administratsioon õigustatud. On leitud, et tänapäeva ühiskonnas pole jäik hierarhia vajalik ei era- ega ka avalikus sektoris. Viimastel aastatel on toimunud maailma eri paigus avaliku sektori reformid. Jäik administratsioon, mis valitses pea kogu 20. sajandi, on asendatud paindlikuma ja turul põhineva avaliku haldusega. Uus avalik haldus ei seisne vaid organisatsiooni ja juhtimisstiili muutmises, vaid valitsuse rolli muutumises kogu ühiskonnas.

Paljud vanad tõekspidamised enam ei kehti.

Max Weberi bürokraatia võib olla teatud olukordades kohatu ning võib viia negatiivsete tagajärgedeni.

Taylori stiilis ametijuhendid ja protseduurireedid ei kindlusta ainuvõimalikku parimat tulemust, nad võivad olla tihti liiga jäigad.

Avalikku hüve saavad pakkuda mitte ainult valitsusasutused.

Poliitilist võimu ja administratsiooni on hoitud teineteisest lahus, kuid viimase aja trendid näitavad, et administratsioon ei ole pelgalt poliitikate elluviija, vaid suudab ka omalt poolt lisaväärtust anda.

Avalikud teenistujad ei pea ilmtingimata olema omakasupüüdmatud rahva hüvanguks töötajad. Nad saavad end arendada, karjääri teha ja oma isiklike eesmärgi täita, niikaua kuni see pole vastuolus avalikkuse tahtega.

Ametnikud ei ole erilised inimesed, kes asuvad ametisse praktiliselt eluks ajaks ning teenivad vastuvaidlemata iga poliitilist jõudu, mis parasjagu valitseb. Üha tihemini liigub tööd ja avaliku sektori vahel.

Ametniku töö ei tähenda enam instruksioonide täitmist, omamata vastutust. Sageli tuleb vastu võtta olukorrast lähtuvaid otsuseid, kuid selleks tuleb valmis olla nii ettevalmistuselt, kui ka psüühiliselt ja eetiliselt.

Lühidalt kokku võttes põhineb vana avalik haldus bürokraatial, uus mõnevõrra rohkem turul. Kui enne peeti avalikku haldust masinavärgiks, siis nüüd iseloomustavad seda pigem sellised märksõnad nagu juhtimine eesmärkide kaudu, valikud, konkurents. Siiski, tuleb meelde, et uus haldusjuhtimine või NPM oli äärmuslik teooria, siinkohal räägime tänapäevase juhtimise võrdlusest Weberi-aegsega.

Enamik arenenud riikides on avaliku halduse reform juba suurelt osalt toimunud või on siis lõppfaasis. Huvitav on aga see, et ka endistes sotsialismimaades, kus vabanemine tsentraalsest juhtimisest oli alles üsna hiljuti, leiab aset avaliku sektori ümberstruktureerimine. Uue avaliku halduse teoreetiku hämmastab see mitmel põhjustel. Arenenud riikides on pikalt toiminud turumajandus, nüüd viiakse selle reeglid ja otsustusmehhanismid üle ka riigiasutustesse. Noores riigis ei ole veel turumajanduski õieti välja kujunenud ja sisse juurdunud. Loomulikult on siis ka tulemus ja protsess eri arenguastmetel olevate riikide reformidel erinev.

Rõhk pannakse kõrgelt kvalifitseeritud, kohusetundlikule, otsustusvõimelisele ja eetilisele ametnikkonnale ning struktuurile, milles on rohkem ruumi indiviididele.

Järgnevalt muudatuste juhtimise olemusest, protsessist ning läbiviimist mõjutavatest teguritest vaatamata sektorile, kus neid ellu viiakse.

Muudatuste juhtimine, töötajate motivatsioon, inimressursside juhtimine

<http://www.ebcm-vet.net/index.aspx?GroupId=60>

Sissejuhatus muudatuste juhtimisse

Muudatused võivad olla kas oodatud või mitte oodatud, aga tänapäeval on see paratamatu fenomen. Muudatuste juhtimine peab sisaldama oma olemuselt mõttelist arengut, planeerimist, hoolikat rakendamist, monitoorimist ja konsultatsiooni ning selle kõige juures inimeste kaasamist protsesside mõjutamisse. Muudatus peab olema realistlik, saavutatav ja mingil viisil mõõdetav. Muudatuse protsessis peavad olema mõningad indikaatorid iga etapi edu mõõtmiseks juba enne alustamist. See võimaldab näha iga etapi arengut ja teeb progressi nähtavaks.

Muudatuste juhtimine on osa organisatsioonilistest muutustest ja teisalt ka osa individuaalsetest muutustest. Ei ole olemas kindlat üheselt mõõdetavat lähenemisviisi muudatuste juhtimisele. Iga organisatsioon peab hindama oma unikaalset kultuuri ja vastuvõtlikkust muutustele ning arendama sellele profiilile vastava muudatuste juhtimise strateegia. Muudatuse tegemine nõuab võimet ja valmisolekut loobuda paljuski endisel viisil mõtlemast ja asju teostamast. Töötajad võivad muudatuste läbi viimise ajal toimida ebakindlalt. Võime võtta riske ja valmisolek uuesti õppida protsesse on juhtimise jaoks oluline faktor. Antud juhul vaatleme põhiliselt juhtimise perspektiivist, kuid töötajate perspektiiv on samuti tähtis.

Inimesi ei saa tagant sundida ja kiirustada muutuma. Juhtkonnal on vastutus muudatuste juhtimisel, töötajatele ei saa vastutust panna. Nende vastutusallas on teha oma tööd parimal viisil muudatuste protsessi jooksul. Juhtimine mõjutab suuresti organisatsiooni-kultuuri ning võib seda teha positiivselt või negatiivselt. Viis, kuidas töötajad käsitlevad muudatusi, on iga isiku jaoks erinev ning sõltub suurest hulgast faktoritest: vanus, sugu, isiksus, motivatsioon, senine muudatuste kogemus. Erinevaid inimesi, erinevaid muudatusi ja erinevaid muudatuste faase tuleb juhtida erinevate meetoditega. Respekteeri, toeta ja kasuta ära neid individuaalseid erinevusi.

Olulisim asi juhtimisel on näidata inimestele, et nad on üks osa muudatuste protsessist. Inimesed tahavad tunda, et nad on osa millestki suuremast ja olulisemast kui nad ise. Kui nad mõistavad suunda ja nende osa soovitud tulemuste teoks saamisel, siis nad võivad efektiivselt koostööd teha. Juhtkonna vastutusallas on hõlbustada ja kergendada muudatusi ning samuti aidata töötajatel mõista põhjusi, eesmärgi, nagu ka kogu strateegilist raamistikku koos missiooni, visiooni ja väärtustega. Oluline on vastata positiivselt (mitte hinnanguid andvalt) muudatusele ja töötajate reaktsioonidele. Juhtimine peab aitama töötajail näha muutust kui võimalust ja juhtimine peab demonstreerima seda nende endi reaktsioonis muutusele. Tähtis on ka näha tasakaalu muudatuse ja püsiväärtuse vahel.



Vastupanu muudatustele

Inimeste vastupanu muutustele on üks peamisi väljakutseid, millega ettevõtted silmitsi seisavad. Tavaliselt on kaks peamist põhjust, miks inimesed on uute tehnoloogiate või uuel viisil töötamise vastu: esiteks, neil ei ole piisavalt oskusi tehnoloogiat kasutada või sellega kasu teenida ja teiseks, nad ei mõista, kuidas nad muudavad äritegemise viisi ja kuidas protsessid teostuvad. Kui ei ole valmisolekut muutusteks või organisatsioonis valitsevad kahtlused ja hirm, siis piltlikult öeldes muudatus võistleb käesoleva staatusega ja on väga raske arvata, kumb neist võidab.

Tugev vastupanu muudatustele on sageli tingitud senisest juurdunud kindlustundest. Inimeste aitamiseks niisuguses situatsioonis on tarvis kannatlikkust ja tolerantsi, et näha asju teisiti. Järkjärgult. On tarvis meelde jätta, et muudatusteks on vaja mõistlikkust ja loogilist mõtlemist, muidu töötajad ei näe, miks nad peaksid olema osa muudatuse protsessist.

Juhtimine: ole valmis vastama järgnevatele küsimustele:

Kas juhtkond on läbi mõelnud ja uurinud kõik ülejäänud võimalused?

Miks me vajame just sellist muutust, miks ei või organisatsioon jätkata töötamist nii nagu praegu?

Mida me soovime saavutada antud muudatusega?

Töötajad:

Oluline on töötajatele rõhutada, et vastupanu on täiesti loomulik fenomen, keegi ei oota neil maagilist muutumist, transformatsiooni, lihtsalt ava oma vaim ja mõtle tulevikule ja muutu. Tuleb meelde jätta, et suuri muudatusi rakendatakse väikeste sammude kaupa. Kui sa pead elevandi ära sööma, siis sa ei söö teda korraga ära, vaid ikka väikeste suutäite kaupa. Sama kehtib muudatuse protsessi kohta. Fookuses on üks muutus korraga.

Töötajate stress

Iga töötaja on erinev ja omab erinevat tausta, samuti küsimusi, mis põhjustavad stressi. Tavaliselt põhjustavad stressi järgnevad faktorid:

Tunne, et olukord ei ole kontrolli all;

Tunne, et liigutakse sihitult;

Süütunne edasilükkamiste tõttu või võimetus täita kohustusi;

Rohkem kohustusi kui nende täitmiseks on aega;

Muutused, eriti need muutused, mida sa ise ei algatanud;

Ebakindlus;

Kõrged lootused (eelkõige endalt);

Muudatus kahjustab inimese kontrolli-tunnetust (asjad on kontrolli alt väljas).

Juhid peavad leidma erinevaid meetodeid töötajate ebakindluse vähendamiseks muudatuste läbi viimisel ja uute tööprotseduuride rakendamisel. Tuleb meeles pidada, et kui töötajad ei saa muudatusest otseselt midagi kasulikku, siis nad võivad kibestuda. Inimene ei ole masin. Avatud kommunikatsioon muudatuse kasuteguritest võib neid veenda ja rahustada. Inimesed annavad endast parima, kui neile antakse selleks motivatsioon. Juhid peavad kontrollima tegevusi ja võtma enda peale vastutuse. Nad peavad teadma, kuidas ja millal aidata. Juhtimine ja mõistmine on teemad, kus tuleb mängu inimlik faktor.

Juhid:

Ole valmis vastama järgnevatele küsimustele:

Kas mul on tööd uues organisatsioonis, pärast muudatusi?

Mis juhtub, kui ma teen vigu?

Töötajad:

Töötajatega tuleb olla kannatlik. Suuremate muudatuste jooksul nad peaksid aktsepteerima, et nad ei omanda kohe kõike ja ei saa kõiges õigesti toimida. Asjad võtavad aega, aga positiivne suhtumine innovatsiooni aitab neid muudatuse protsessi jooksul. Töötajad ei tohiks karta rääkida juhtidele asjadest, mis põhjustab neis segadust või stressi.

Töötajate arendamine

On tarvis veenduda, et töötajad mõistaksid enda rolli tähtsust e-äri võrgustikus ja neile ka tutvustada e-äri peamisi funktsioone, kuidas see töötab. Inimestele tuleb rääkida, mida muudatus tähendab ja kuidas see mõjutab nende tööd. Samuti tuleb töötajaile rääkida, mida neilt oodatakse ja julgustada neid lahendusi pakkuma. Inimestele tuleb pakkuda võimalusi otsuste tegemiseks selles osas, mis puudutab või mõjutab nende tööd.

Rohkem tuleb rõhku panna inimeste ja juhtide koolitusele, selgitustööle, mõistmaks uute töömeetodite kasutegureid ettevõtte jaoks e-äri rakendamisel. Koolitus tuleb läbi viia uues ärikeskkonnas.

Juhid:

Ole valmis vastama järgnevatele küsimustele:

Kuidas see projekt muudab paremaks ärikeskkonda, nii organisatsiooni, kui seal töötavaid inimesi?

Kuidas võib projekt mõjutada töötajaid, nii positiivses kui negatiivses mõttes?

Kuidas töö iseloom muutub?

Töötajad:

Töötajatele tuleb rõhutada, et neil on õigus nõuda ja nad peaksid nõudma vastavat koolitust, kui tarvis.

Positiivne suhtumine

Müügitöödest üks raskemaid on müüa oma ettevõttele uusi ideid ja uusi võimalusi. Juhtimine peab looma ettevõttes positiivse õhkkonna ja "müüma" kõiki eeliseid, mida plaanitav muudatus pakub. E-äri rakendamine peab näima ettevõtte konkurentsivõime ja reputatsiooni tugevdamisena. Töötajaid tuleb sellele kohaselt tunnustada, nii et nad tunneksid oma panuse väärtuslikkust.

Töötajate motivatsiooni ja positiivsete tunnete toetamiseks võib kasutada nn "super-tiime" koostöös juhtkonna ja juhtimisega. Nn super-meeskonna liikmed oskavad kergemini töötajaid siduda. Kui õige inimene töötab õiges kohas koos sobivate oskuste ja emotsionaalse panusega, siis see aitab tunduvalt muudatuse protsessi läbi viia. Super-meeskonna liikmed on aktiivsed (vt alloleval joonisel grupp D). Neil on positiivne suhtumine muudatustesse, nad mõistavad muudatuse tähendust ja seda, kuidas see mõjutab inimeste igapäevaelu.

Tavaliselt võib töötajad jaotada nelja erinevasse rühma muudatuste juhtimise protsessi ajal:

Grupp A tähistab inimesi, kes on avalikult muudatuste vastu – "oponendid"

Võtmesõnad: erimeelsus, positsioon, aktiivne, kriitiline, kannatav.

Grupp B tähistab inimesi, kellel on negatiivne suhtumine muudatustesse – "traditsioonide kaitsjad"

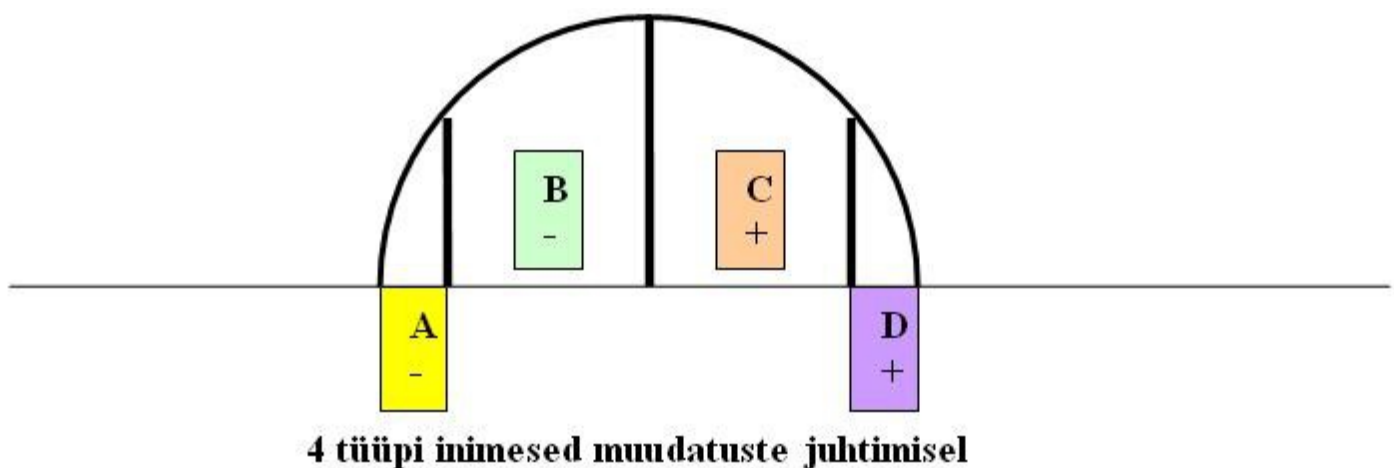
Võtmesõnad: veendumus, turvalisus, hirmunud, tagasitõmbunud, tunnustav püsivale.

Grupp C tähistab inimesi, kellel on positiivne suhtumine muudatustesse – "kõrvalt-vaatajad"

Võtmesõnad: samm-sammult edasiminekuks, koostöö, heakskiitv, positiivne.

Grupp D tähistab inimesi, kes avalikult toetavad muudatusi – "muudatuste tegijad"

Võtmesõnad: enesejuhtimine, visionäär, motiveeritud, kommunikatiivne.



Juhtkond:

Meeskonnas tuleb tuvastada Grupp B tüüpi inimesed ja seejärel tegeleda kõige rohkem nende motiveerimise ja toetamisega. Peale B-rühma inimeste motiveerimist tuleb enamik töötajatest muudatustega kaasa. Väga tähtis on kõigile töötajatele anda positiivset tagasisidet.

Töötajad:

Töötajad tahavad tunda, et igapäevane panus protsessi vältel on väga tähtis. Ka positiivsed mõtted ja küsimused suunavad asja paremuse poole. Arutelu kolleegidega muudatuse positiivsete külgede ja tulevikuplaanide üle julgustab ka neid, kes seni ei ole asjas kindlad. Tuleb mees pidada, et isegi keerulised ja rasked muutused võivad anda positiivseid tulemusi. Tegelemine asjadega, mis sulle ei meeldi, on ajaraiskamine; selle asemel pööra tähelepanu potentsiaalsetele kasuteguritele ja võimalustele, mida muudatus võib tuua.

Motivatsioon

Töötajad kardavad muutusi, mida e-äri endaga kaasa toob ning millist mõju see avaldab nende tööprotsessidele ja konkreetsele situatsioonile. E-äri ideed ja uusi tööprotseduure tuleb töötajatele tutvustada ning üksikasjalikult nende tööga seonduvat kirjeldada. Juhid peavad rõhutama kasutegureid, mida e-äri rakendamine töötajatele toob.

Motivatsiooni võib jaotada sisemiseks ja väliseks. Väline tuleb tavaliselt väljapoolt organisatsiooni (tugev konkurents, valdkonna areng jne). Sisemine tuleb ettevõtte seest (töökirg, väljakutsed, huvid jne). Rohkem tuleks toetada sisemist motivatsiooni, kuna see kestab tavaliselt pikemat aega ja aitab tõsiselt pühenduda.

Inimestel tuleb aidata mõista kõiki protsesse, nagu oma rolli mõistmine muudatuses jne. Tuleb luua uus töökeskkond koos uute rutiinide ja töömeetoditega. See üksnes täiustab usaldusväärsust. Kõik saavutused on tähtsad, seega liikudes edasi samm-sammult tuleb töötajaid motiveerida. Käesolev etapp tuleb lõpetada enne uue alustamist. Töötajate premeerimine ja uute võimaluste pakkumine muudab nende suhtumist positiivsemaks ka uute töö-poliitika ja -protseduuride suhtes. Positiivne tagasiside nende tööle avaldab märkimisväärt mõju.

Juhid: ole valmis vastama järgnevatele küsimustele:

Mida ma võidan sellest muudatusest?

Kui juhtkond märkab motivatsiooni puudust töötajate seas, tuleks tegeleda järgnevate küsimustega:

Kas muudatuse protsessi kohta on piisavalt informatsiooni, kommunikatsiooni?;

Kas kõik eelised on välja toodud konkreetsetes ja arusaadavas vormis?;

Kas töötajatel on olnud võimalus osaleda otsustusprotsessides, mis puudutavad nende töömeetodeid?;

Kas töötajaid on piisavalt kiidetud, tänatud ja tunnustatud?.

Töötajad:

Töötajatele tuleb rõhutada, et nende motivatsioon on tähtis ja arvestatav ning et nad peaksid oma arvamust avaldama. Missuguseid uusi võimalusi see konkreetne muudatus toob mulle?

Kommunikatsioon

Muudatusi tutvustades ja juhtides on oluline osa kommunikatsioonil. Muudatus põhjustab tavaliselt hirmu erinevate asjade suhtes. Kommunikatsioon peab olema äärmiselt avatud, aus ja julgustav. Kommunikatsioon peab toimima kõigi osapoolte vahel. Muudatuse juhtimisel on alati kindlad teemad, mis tuleb läbi käia, nagu miks see muutus, muudatuse faasid, kesksed eesmärgid jne. Kommunikatsioon peab olema interaktiivne ja mis kõige tähtsam, katma kõik protsessi etapid plaanimisest kuni monitoorimiseni. Silmast-silma kommunikatsioon on ülioluline, igaüks peab tundma, et teda hinnatakse.

Juhtimine:

Usalduslik ja siiras kommunikatsioon julgustab töötajaid. Ülioluline on kommunikatsioon, kuhu on haaratud kõik töötajad ja kogu muudatuse protsessi jooksul. Kommunikatsiooni plaani koostamine (mis, kus kellega...) hõlbustab kommunikatsiooni. Kogu teadaolevat informatsiooni tuleb jagada nii kiiresti kui võimalik. Tuleb silmas pidada, et tõeline kommunikatsioon on vestlus, kahe-suunaline ja tõsine diskussioon. See ei tohi olla lihtsalt juhtkonna poolne esitus.

Töötajad:

Tuleb osata kuulata, küsida küsimusi selguse huvides ja usaldada informatsiooni, sõnumi saatjat.

Usaldus ja mõistmine – enesekindluse alus

Valmisolek muutuda tuleb usaldusest ja mõistmisest. Et aidata töötajatel muudatusi omaks võtta, peab juhtkond nii-öelda “kohal olema”. Juhtkond peab asjaga tegelema, julgustama, inspireerima, kahtlusi ja hirme hajutama, seadma kesksed eesmärgid ning ka tunnustama ja tänama edu korral. Takistuste kõrvaldamine, konstruktiivse tagasiside tagamine ja liidritelt toetuse pakkumine ning edusammude korral tänamine ja premeerimine – need on peamised teemad, mis loovad usalduse juhtkonna ja töötajate vahel. Eksimuste korral ei tohi karistada, selle asemel tuleb töötajaid jätkuvalt ja enam julgustada, et nad õpiksid uut süsteemi, protsesse jne tundma.

Ausus on tähtis. Töötajatel on õigus teada, mis neid ootab. Kõik funktsioonid, ülesanded, vastutusala, töökirjeldused jne tuleb väga hoolikalt läbi käia ja tutvustada. Tuleb üle vaadata, mis jääb ja mis muutub, mida on täiendavalt vaja ja mis tuleb välja vahetada. Samal ajal tuleb kindlaks määrata kõik võimalused, oskusteave, talendid, huvid, füüsilised ja ajalised ressursid ja koolitusvajadused ning toetus igale töötajale eraldi. Seda tuleb teha väga hoolikalt ja samal ajal väga ausalt, nii et igaüks teaks, mida temalt tegelikult oodatakse. Kohtle inimesi kui täiskasvanuid, aususe, terviklikkuse ja järjekindlusega.

Juhid: ole valmis vastama järgnevatele küsimustele:

Kuidas juhtimine kaasab ja toetab muudatuste protsessi?

Töötajad:

Töötajad peavad teadma, et nad võivad diskuteerida juhtkonnaga erinevatel teemadel ja esitada küsimusi. Usaldus ja mõistmine peavad olema täielikud.

Tehnilised muudatused

Nii juhid kui töötajad peavad mõistma, mida tähendab uute protsesside ja süsteemide kasutuselevõtt. Asjad ei muutu päeva jooksul, aga detailne planeerimine aitab kogu protseduuri tehniliselt paremini läbi viia. Vajadused tuleb hoolikalt kaardistada ja hinnata. Otsustusprotsessi tuleb kaasata uued vajadused, mida inimesed rakendavad oskuste ja motivatsiooniga. Ka nn tuleviku-kasutajad tuleb kaasata rakendamise protsessi juba varajases staadiumis. Osalemise võimalus suurendab motivatsiooni ja edu protsesside läbi viimisel.

Asjad, millele tuleb hoolikalt tähelepanu pöörata muudatuse rakendamise protsessis:

Vajadused: detailne planeering ja hankimise plaanid

Tulevik: tulevikku vaadates see, millest tänaseks piisab, ei pruugi tulevikus küllaldane olla

Koolitus: nii tehniline kui ka inimressursid, organiseerida kõigile töötajatele

Kommunikatsioon, motivatsioon, juhtkonnapoolne toetus

Tuleviku kuvand: tööprotseduurid, süsteemid jne

Rakendamise faas

Täiendav testimine, kvaliteedikontroll

Jätkuv protsess

Juhid: ole valmis vastama järgnevatele küsimustele:

Miks just see süsteem?

Kas see on turvaline?

Kas see süsteem on meile piisav?

Töötajad:

Töötajatele tuleb teada anda, et nad saavad tehniliste muudatuste läbi viimisel kaasa aidata, esitades küsimusi ja hinnates uusi võimalusi. Tavaliselt teavad kasutajad ise kõige paremini, missugused teemad on kontrolli all ja mida tuleks täiustada, paremaks muuta. Tuleb meeles pidada, et pärast rakenduse faasi protsess jätkub (tarkvara)täienduste, uuenduste ja koolitustega jne. Seega tuleb kannatlik olla, alati tuleb ette üllatusi, aga nendega saab tegeleda.

Ideede genereerimine eeldab ettemõtlemist Tiit Elenurm

<http://leht.aripaev.ee/Default.aspx?PublicationId=464dc490-fb94-4024-9b75-258ddc8543a9&articleid=37410&paperid=B927AB7E-9631-49BB-B29E-4AF22EB1EA9A&selectedDate=2001-10-29>

Juureldes küsimuste üle, kuidas muudatusi saab juhtida ning kuidas saab Eestis muudatusi senisest paremini juhtida, ei tohiks kõrvale jätta viimase aastakümne ja ka viimaste kuude globaalseid muutusi. Viimase kuu terroriaktid USAs on paljudele inimestele teadvustanud, kui kiiresti võib muutuda globaalne poliitiline ja majandussituatsioon. Samas oleme tõdenud, et ka suurriik ei ole kaitstud ootamatute ja ebameeldivate muudatuste mõju eest, väikese riigi avatud majandusest rääkimata.

Muudatuste juhtimine algab nõrkade signaalide jälgimisest

Tugeva strateegilise mõtlemisega organisatsioonis püütakse keskkonna arengutrende

süsteemiliselt kaardistada, et uute võimaluste ja ohtudega ennetavalt kohaneda. Nõrgad signaalid kannavad informatsiooni tulevikutrendide kohta, mis ei ole meid ümbritseval ärimaastikul veel selgesti jälgitavad. Nende jälgimiseks läheb vaja intuitsiooni ja oskust globaalses infotulvas orienteeruda.

Eesti ärimehed ja firmad on käsumajandusest turumajandusse viival teel silma paistnud võimaluste akende kiire ärakasutamisega. Võimaluse akna all mõtlen ajas piiratud äri võimalust, millelt saab kasumit teenida ainult lühikese perioodi vältel.

Näiteks sobib nii suhkruvati valmistamine ja müük kümme aastat tagasi kui ka 1997. aastal börsil teenitud superkasumid. Mida küpsemaks muutub turumajandus ja arenenumaks ärikeskkond, seda raskem on uusi võimaluste aknaid ainult tavamõtlemisele toetudes leida. Kui uus arengutrend on juba paljudele silmanähtav, oleme oma äriprojekti käivitamisega lootusetult hiljaks jäänud. Konkurendid on juba ees. Globaliseerivas majanduses ei pruugi nad tulla meie tutvusringkonnast.

Muudatuste juhtimine eeldab erinevate tulevikustsenaariumide läbimängimist. Eestis väljatöötatud ida-lääne suhete ja infoühiskonna arengutrendide koosmõju käsitlevad stsenaariumid on pälvinud rahvusvahelist tähelepanu. On loodud Helsingi-Tallinna euroregiooni tulevikuvisioni arendav koostöövõrgustik.

Kaldun siiski arvama, et enamik keskmiste ja isegi paljude suurte ettevõtete juhtidest ei näe veel koostöös sedalaadi ajutrustidega enda organisatsioonile oluliste muudatuste ettenägemise võimalust. See piirab nende võimalusi genereerida tõeliselt uusi äriideid, mille rakendamiseks tuleks mitu käiku ette mõelda.

Innovaatiline õppimine

Radikaalne muutmine paneb proovile sotsiaalse süsteemi õppimisvõime. Põhjanaanabrite juures Lappeenrannas hiljuti toimunud konverentsil "10 aastat majanduse ümberkujundamist" oli huvitav võrrelda Jaak Leimanni ja Jegor Gaidari ettekandeid – ühel Eesti üleminekumajanduse majandusministri, teisel Venemaa peaministri kogemus. Kuigi mõlemal tuli tegelda radikaalsete muudatustega, tekitas õkiteraapia Venemaal rängemaid sisepoliitilisi tagajärgi.

Eesti ühiskond on suutnud muudatusi paremini omaks võtta. Üks seletusi on, et Eesti ühiskonnas olid paremad eeldused innovaatiliseks õppimiseks, mis toimib muudatuste ühise ettenägemise ja muudatusest mõjutatud huvigruppide osaluse kaudu innovaatiliste ideede väljapakkumisel ja uuendusotsuste tegemisel.

Eesti edukad eksperimendid

Kunagine IME kontseptsioon, kuigi ta otseselt ei rakendunud, toimis ju tegelikult turumajanduslikku mõtlemisviisi kujundava õppimisprotsessina. Uut tüüpi kooperatiivide ja riiklike väikeettevõtete näol eksperimenteeriti Eestis juba 1986. aastal turumajanduse elementidega, varem kui idaanabrite juures.

Kriitilisel massil Eesti ühiskonnast oli enne käsumajanduse lagunemist kujunenud positiivne, turumajandust ja riiklikku iseseisvust seostav tulekuvision.

Venemaal tähendas turumajanduslike muudatustega kohanemine valdavale osale elanikkonnast õppimist õoki kaudu. Neil tuli ootamatult tekkinud sundseisus uusi käitumismalle otsida. Muudatuse käivitamisel ei olnud kriitilist massi turumajandusliku tulekuvisioniga samastunud ühiskonna liikmeid. Venemaa ajaloost leiab varemgi õoki kaudu õppimise näiteid: Peeter I

reformidest Stalini repressiivse kollektiviseerimispoliitikani. Šoki kaudu õppimine destabiliseerib sotsiaalse süsteemi, tekitab lõhe võitjate ja kaotajate vahele. Viimastes tekib nostalgiline soov "vanasse heasse aega" tagasi pöörduda. Kiiresti sisseviidud muudatused ei pruugi olla püsivad.

Euroopa Liiduga ühinemise kava tähendab muudatuste juhtimise seisukohalt tõsist väljakutset Eesti äriühingutele ja kogu ühiskonnale. Kuidas ELiga integreerumise protsessis konkurentsivõime suurendamiseks innovaatilise õppimise põhimõtteid rakendada? Kuidas minimeerida õppimist šoki kaudu? Demokraatlik protsess enamuse võimu tähenduses ei ole muudatusprotsessi efektiivseks juhtimiseks piisav. Ka mõjukas vähemus võib muudatustele tõsist vastuseisu avaldada, nii ühiskonna kui ka organisatsiooni tasandil.

Muudatusprotsessi faasid

Kuigi muudatusprotsessi tervikliku juhtimise võimaluste kirjeldamiseks on kasutatud palju erinevaid kontseptsioone, tasub juhil suurte muudatuste eel meelde tuletada Kurt Lewini klassikalist kolme faasilist mudelit:

1. senise seisundi destabiliseerimine, nn lahtisulatamine;
2. muudatuse sisseviimine;
3. uue seisundi stabiliseerimine.

Igas faasis tuleb muudatuste juhtimiseks jälgida muudatusprotsessi takistavate ja muudatust soodustavate jõudude vahekorda.

Kui juht keskendub ainult muudatuse taganttõukamisele korralduste, kontrolli ja sanktsioonide abil, riskib ta muudatusega kaasnevat pinget suurendada. Sujuva muudatusprotsessi saavutamiseks tuleb analüüsida ka muudatust takistavaid tegureid ja nende mõju vähendada. See tähendab näiteks hirmu vähendamist koondamise ees, personali ümberõpet ning muudatusega kaasneva lisakoormuse kompenseerimist.

Plaanitud muudatus võtab aega

Vähegi suuremas organisatsioonis võtab lahtisulatamine kauem aega, kui uuenduse initsiaatorid seda sooviksid. Probleemide teadvustamine eeldab organisatsiooni eesmärkide selgeksrääkimist, saavutatud tulemuste võrdlemist konkurentidega.

Kui uuenduse initsiaator on enda arvates suurepärase idee leidnud, suhtub ta valuliselt potentsiaalsete uuendusprobleemide analüüsi. Kuid potentsiaalsete probleemide alahindamine suurendab vigade tõenäosust muutmise faasis. Lähimõttlemata muudatuse käivitamine aga annab hea ettekäände vastuseisuks, mida muudatuse sisseviimisel hiljem kavalate taktikatega tuleb ületada.

Eestlasele omane ratsionaalne ja kriitiline mõtlemine loob head eeldused potentsiaalsete probleemide analüüsiks. Tuleb vaid organisatsioonikultuuri kaudu väärtustada nii loovate ideede genereerimist kui konstruktiivset kriitikat.

Muudatustele orienteeritud organisatsioonis on varuks rohkem uusi ideid, kui ollakse kohe suutelised ellu viima. Neid lihvitakse, et õigel hetkel tegutsemiseks valmis olla.

Huvigrupid vajavad tähelepanu

Plaanitud muudatuse põhimõte tähendab huvigruppide vajaduste teadvustamist ja arvestamist muudatuse ettevalmistamisel. Ruth Alase uuringud töötajate muudatustega seotud hoiakute selgitamiseks Eesti ettevõtetes näitavad seost muudatustes osalemise, haridustaseme, kindlate kutsehuvide ja rahulolu vahel.

Muudatuste juhtimisega seotud kooolitus- ja konsultatsiooniprogrammide kogemustele toetudes väidan, et haritud ja professionaalsed inimesed teevad kiiresti vahet nende tegelikku muudatuse kavandamisesse kaasamise ja katse vahel neile näilise osaluse pakendis võõraid valmislahendusi müüa. Osalemise mõõdupuu ei ole koosolekul veedetud tunnid, vaid ühise arutelu mõju muudatustele.

Kaose juhtimise põhimõte

Viimastel aastatel on eriti uue majanduse ettevõtetes organisatsiooni tipust plaanitud muudatuste loogikale vastandatud kaose juhtimise põhimõte.

Kaose juhtimise põhimõte sobib organisatsioonidele, kus keskkond ja tehnoloogilised võimalused muutuvad peadpööritava kiirusega, ja seetõttu tuleb pidevalt käivitada uusi arendusprojekte. Eeldatakse, et kõik projektid ei saagi olukorra kiire muutumise tõttu olla edukad. Pideva innovatsiooni tagamiseks võidakse rakendada iseregulatsiooni, kus muudatustega tegelevad projektrühmad koonduvad ise uute ideede autorite ümber.

Kuigi võib tunduda, et sellises projektipõhises pulbitsevas organisatsioonis tippjuht muudatusi ei juhi, on tema mõju strateegilise visiooni teadvustajana ja initsiatiivi soosiva organisatsioonikultuuri kujundajana suurem kui traditsioonilises hierarhias. Kaose juhtimine võib klientidele ja tootearendusele keskendunud teabeorganisatsioonis muudatusi kiirendada.

Hoopis küsitavam on kaose juhtimise põhimõtete rakendamine energeetikas või raudteel, kuigi ka seal tuleb tegelda muudatuste juhtimisega.

Innovatsiooniprotsessi faasid ja põhietapid

Destabiliseerimine (lahtisulatamine)

- probleemi teadvustamine
- uuendusidee otsing
- lahenduse projekteerimine
- potentsiaalsete probleemide analüüs
- juurutusprogrammi koostamine
- katsetamine/eksperimenteerimine

Vahetu tõuge uuele üleminekuks

Muutumine

- motivatsioon tegutsemiseks

innovaatiline õppimine

Stabiliseerimine (kinnikülmutamine)

püsiva iseregulatsiooni saavutamine

kontrollimine

korrigeerimine

7. Kvaliteedijuhtimine

Lisalugemist leiab Eesti kvaliteediühingu kodulehelt <http://www.eaq.ee>, ühingu uudistega pidevalt kursis saab olla Facebooki vahendusel: <http://www.facebook.com/pages/Eesti-Kvaliteediühing/179637281030?fref=ts>

Järgnev osa on koostatud T. Tammaru 2002 õppematerjali põhjal.

Arusaam kvaliteedist ja kvaliteetsest juhtimisest on aegade jooksul muutunud. Kvaliteedist rääkimisel valitseb arusaamade paljus, mis sageli on suuremate või väiksemate segaduste ja möödarääkimiste põhjuseks. Üks võimalus ühtseid arusaamu kujundada on lähtuda kokkulepetest ehk standarditest.

Tuntud kvaliteediguru J.Juran on sõnastanud 85/15 rusikareegli, mille kohaselt 85% probleemidest saab lahendada, muutes juhtimissüsteemi ja vaid 15% sõltub töötajatest. Ainuke võimalus kvaliteeti oluliselt ja jätkuvalt parendada on keskenduda kvaliteedijuhtimissüsteemi arendamisele.

Üks universaalsemaid ja tuntumaid arengumodeleid on W.E.Demingi pideva parendamise tsükkel, mida tuntakse PDCA (plan-do-check-act) nime all. Tsükkel algab muutuse või parendusalgatuse planeerimisest, millele järgneb muutuste elluviimine, tulemuste kontrollimine või tagajärgede uurimine ning vajadusel tegevuse korrigeerimine või muutuse juurutamine või ka sellest loobumine.

Kõige kitsam lähenemine kvaliteedile on kvaliteedikontroll - tagantjärgi tarkus. Järgmine kvaliteedidimensioon on kvaliteediohje, so mingi protsessi reaajas jälgimine ja häälestamine eesmärgiga saada alati vastuvõetav tulemus. Kui kvaliteedialasele tegevusele lisada ka ennetav mõtteviis ja sellega seonduvad tegevused, siis saab rääkida kvaliteedi tagamisest. Kvaliteedisüsteemi loomine ja selle arendamine, toodete ja protsesside dokumenteerimine, korrigeerivad ja vältivad tegevused kuuluvad kvaliteeditagamise valdkonda. Kvaliteedijuhtimine hõlmab tavaliselt kvaliteedipoliitika ja kvaliteedieesmärkide kehtestamist, kvaliteediplaneerimist, kvaliteediohjet, kvaliteeditagamist ja kvaliteedi parendamist.

Olulisemad organisatsioonide toimetamise mudelid:

- kvaliteedisüsteemide standardisari ISO 9000;
- äriprotsesside ümberkavandamine (business process re-engineering – BPR);
- võrdlusanalüüs (benchmarking);
- kvaliteedikulude mudelid (PAF, protsessikulude mudel);
- tegevuspõhine kuluarvestus (activity based costing – ABC);
- tasakaalustatud mõõtmissüsteem (balanced scorecard);
- enesehindamine (self-assessment);
- kvaliteediauhindade kriteeriumsüsteemid.

Kvaliteediauhinna mudeli mõned eelised teiste juhtimismudelite ees:

- terviklik ja süsteemne lähenemine;
- kaalutud kriteeriumide süsteem;
- kvantitatiivne mõõdetavus ja võrreldavus;

hea alus enesehindamiseks;
paindlikkus ja adapteeritavus;
parendamisele ja õppimisele orienteeritus.

Organisatsiooni ei hinnata ainult tulemuste põhjal, vaid sama kaaluga on ka need tegevused, mis viivad saavutatud tulemusteni.

Kvaliteedisüsteemide standardid ei kata kogu organisatsiooni, vaid eelkõige ettevõtte juhtimis-süsteemi ühte osa - kvaliteedisüsteemi. Kogu organisatsiooni toimimise hindamiseks ja parendamiseks on välja töötatud kriteeriumsüsteemid, mida kasutatakse kvaliteediauhindade mudelitenä. Lisaks enesehindamisele on auhinnamudelite abil võimalik teostada ka võrdlevanalüüsi ja jagada ettevõtete vahel parimaid kogemusi. Sõltumatute kvalifitseeritud hindajate poolt läbiviidud välishindamise kaudu toimub parimate ettevõtete tunnustamine ja kvaliteediauhindade väljaandmine.

Näide: koolijuhtimise hindamine Tallinna linnas

Juhtimissüsteemide areng on kaasa toonud vajaduse organisatsiooni tegevuse tulemuste süsteemse jälgimise ja hindamise järele. Selleks on vaja meetodikat, mis tagaks organisatsiooni strateegiate arendamise ja teostamise protsessi järjepidevuse. Levinumad on tasakaalustatud juhtimislaud (BSC) ja EFQM kvaliteediauhinna mudel. Esimene vastab küsimusele, kas teeme õigeid asju; teine küsimusele, kas teeme asju õigesti. Tallinna Haridusamet võttis aluseks EFQM kvaliteediauhinna mudeli.

Euroopa Kvaliteediauhinna mudel jagab organisatsiooni tegevused üheksaks valdkonnaks: viis võimaldajate valdkonda, mis kirjeldavad juhtimises toimivaid süsteeme ja meetodeid, ning neli tulemuste valdkonda, mis näitavad tegevuse mõõdetavaid tulemusi ja ulatust. See mudel toob esile organisatsiooni juhtimise tugevad ja arendamist vajavad valdkonnad.

Hindamise kriteeriumid

Hindamisel arvestatakse tervikuna hea haridusasutuse juhtimise põhimõtete järgimist praktikas ning koolis rakendatud süsteeme ja saavutatud tulemusi.

Hea haridusasutuse juhtimise põhimõtted:

1) Tulemustele orienteeritus

Kooli täiuslik toimimine sõltub õpilaste, õpetajate ja teiste oluliste huvigruppide vajaduste tasakaalustamisest ja rahuldamisest. Olulised huvigrupid on lapsevanemad, hoolekogu, kohalik omavalitsus, ühiskonna esindajad jt.

2) Õpilasekesksus

Õpilased otsustavad lõplikult hariduse kvaliteedi üle. Keskendumine praeguste ja tulevaste õpilaste ootustele ja vajadustele on parim viis nende rahulolu tagamiseks.

3) Eestvedamine ja eesmärgi ühtsus

Kooli juhtkonna ja õpetajate tegevus ning isiklik eeskuju loob kooli ja õpikeskkonna eesmärkide selguse ning ühtsuse.

4) Protsessidel ja faktidel tuginev juhtimine

Kool toimib mõjusamalt, kui saadakse aru kõigist omavahel seonduvatest tegevustest ning neid juhitakse süsteemselt. Jooksvaid tegevusi ja parendusotsuseid tehakse lähtuvalt õpilasi, õpetajaid ja huvigruppe kajastavast usaldusväärsest informatsioonist.

5) Personali arendamine ja kaasamine

Personali kogupotentsiaal ilmneb kõige paremini ühiste väärtustega usalduslikus õhkkonnas ja otsustamisõiguse delegeerimisel.

6) Pidev õppimine, innovatsioon ja parendamine

Kooli tegevuse tulemuslikkust saab maksimeerida, kui see põhineb teadmiste juhtimisel ja jagamisel, pideval täiendõppel, innovatsioonil ning parendamisel.

7) Partnerluse arendamine

Kool toimib mõjusamalt, kui oluliste huvigruppidega on loodud usalduslikud, teadmiste vahetamisel ja integratsioonil põhinevad ning vastastikku täiendavad partnerlussuhted.

8) Vastutus ühiskonna ees

Kooli pikaajalisi eesmärke saab kõige paremini teenida ühiskonna vastutava liikmena toimides.

Süsteemide (eestvedamine, arengukava ja plaanid, personal, partnerlus ja ressursid, õppe- ja kasvatustegevus) hindamise kriteeriumid:

terviklikkus

süsteemaatilisus

ülevaatlikkus

integreeritus

rakendatus

Tulemuste (õpilaste, personali ja ühiskonnaga seotud jm) hindamise kriteeriumid:

terviklikkus

ulatus

Haridusasutuste Kvaliteediauhinna tulemuste analüüsimisel selgus, mis valmistab juhtidele probleeme. Järgnevas loetelus on järjestatud hästi juhitud kooli statuudi kriteeriumid keskmiste tulemuste järgi. Sulgudes on antud protsent maksimaalsest võimalikust:

arengukava ja plaanid (48,8%)

õppe- ja kasvatustegevus (48,6%)

õpilastega seotud tulemused (44,1%)

eestvedamine (41,9%)

partnerlus ja ressursid (40%)

ühiskonnaga seotud tulemused (39,3%)

personal (37,7%)

personaliga seotud tulemused (37,5%)

muud tulemused (28,9%)

Eelnevast peab tegema tõsisemaid järeldusi. Kõige lihtsam täita ja kontrollida on paberitööd, sellest ka kõrgeim skoor. Tunduvalt nõrgem on töö personaliga. Kindlasti peavad oma käitumist muutma koolijuhid, aga ka koolitusfirmad peaks ehk suuremat rõhku personalitööle panema. Riik ja kohalik omavalitsus saab omalt poolt kaasa aidata vastavate kursuste hinnakompensatsioonidega.

Enesehindamine on kõikehõlmav, süstemaatiline ja regulaarne organisatsiooni tegevuste ja tulemuste ülevaatus vastavalt mingile täiuslikkusemudelile. Enesehindamine ei lõpe diagnoosi panekuga, vaid konkreetsete parendustegevuste planeerimisega ja elluviimisega, mille arengut seejärel jälgitakse.

Enesehindamine täiuslikkusemudeli järgi ei välista teisi lähenemisviise, pigem vastupidi: erinevad meetodid ja süsteemid püütakse integreerida ühtseks tervikuks, mis aitab ellu viia organisatsiooni missiooni ja strateegiat.

Terviklik kvaliteedijuhtimine

Total quality management (TQM): organisatsiooni kvaliteedikeskne lähenemisviis juhtimisele, mis põhineb kõigi töötajate osalusel ja on suunatud pikaajalisele edukusele kliendi rahuldatuse ning ettevõtte kõigi töötajate ja ühiskonna kasu kaudu.

TQM-i kohta lühidalt (Strateegiline juhtimine. Ruth Alas)

TQM aluseks on rida üldtunnustatud põhimõtteid. ISO 9000:2000 on sõnastanud järgmised printsiibid:

1. Kliendikeskne organisatsioon – org sõltub oma klientidest ja seetõttu peaks ta aru saama klientide praegustest ja tulevastest vajadustest, rahuldama kliendi nõuded ja püüdlema kliendi ootuste ületamise poole.
2. Eestvedamine – liidrid kehtestavad ettevõtte eesmärkide ühtsuse, suunad ja loovad ettevõtte sisekeskkonna, kus inimesed saavad olla täielikult pühendunud ettevõtte eesmärkide saavutamisele.
3. Inimeste kaasamine – kõigi tasandite inimesed on ettevõtte tuum ja nende täielik kaasamine võimaldab nende võimete kasutamist ettevõtte hüvanguks. Juht ja töötajad peavad üksteist mõistma, kuid nende ettevalmistus on liiga erinev. Töötajad ei mõista organisatsiooni, juhtimist.
4. Protsessikeskne lähenemine – tulemus saavutatakse mõjusamalt kui seonduvaid ressursse ja tegevusi juhitakse kui protsesse.
5. Süsteemne lähenemine juhtimisele – vastastikku seotud protsesside süsteemi määratlemine, mõistmine ja juhtimine.
6. Pidev parendamine
7. Faktidel põhinev otsustamine – otsused põhinevad andmete ja informatsiooni analüüsil (loogiline analüüs ja kogemus ning intuitsioon peavad olema tasakaalus)
8. Vastastikku tulusad suhted tarnijatega – suurendavad mõlema org väärtusloome võimet.

Merike Kompus-van der Hoeven ja Rauno Vinni materjalist:

Neli kõige olulisemat TQM-i aspekti:

Klientide vajaduste mõistmine ja nende täitmine.

Kvaliteet on kõikide organisatsiooniliikmete vastutus.

Ka organisatsioonisiseseid inimesi tuleb käsitleda kui kliente (sisemised kliendid teiste organisatsiooni osade näol).

Kvaliteedi saavutamine/tagamine on pidev protsess.

Tulemusjuhtimise ohud ja vead

(OECD. 1997. In Search of Results: Performance Management Practices)

mõõdetavate eesmärkide eelistamine olulistele eesmärkidele (tähtaeg vs kvaliteet)

kiirustamine tulemusjuhtimise sisseviimisega

rahaliselt mõõdetavate eesmärkide eelistamine kvaliteedile

raske ühendada efektiivsuse ja kvaliteedi eesmärke: kannatab kvaliteet

üldiseid eesmärke ei ole alati võimalik selgete indikaatoritega siduda

seatud eesmärgid muutuvad asjaks iseeneses, neid soovitakse iga hinna eest saavutada

puudub ühene suhe sisendite, tulemuste (output) ja tagajärgede (outcome) vahel; tegevuste ja eesmärkide vahel

tulemusjuhtimise süsteemi ei jõuta ülal pidada (rahalisel ja inimressursid)

organisatsioonisiseste pingete suurenemine: pettumus vahetus ülemuses, enam kannatavad parimad töötajad

Tulemusjuhtimise rakendamine

Enne tulemusjuhtimise katsetamist tuleb formuleerida ning kõigile teatavaks teha selle eesmärk – kõiki tehnilisi lahendusi tuleb pidevalt eesmärkidega võrrelda

tulemusjuhtimise puhul on esmatähtis selle tegelik rakendamine, mitte formaalsete dokumentide olemasolu või põhjalikkus

tulemusjuhtimise rakendamine tähendab olulist juhtimiskultuuri muutust, seetõttu on peamine juhtide ja töötajate arusaam sellest ning pühendumine

töötajate kaasamine tulemusjuhtimise protseduuride väljatöötamisse, tulemusplaani koostamisse ning tulemuste hindamisse on vältimatu ning eduka tulemusjuhtimise kõige olulisem eeltingimus

tulemusjuhtimise rakendamisel soovitatakse alustada suhteliselt lihtsatest ning kõigile arusaadavatest kriteeriumidest ning protseduuridest

tulemusjuhtimise süsteemi rakendamine võtab mitu aastat aega, esimestel aastatel peab süsteemi pidevalt hindama ning vajadusel seda muutma

tulemusjuhtimise esimestel aastatel ei soovitata seda otseselt siduda tulemuspalka või edutamise otsustega

tulemusjuhtimist võib rakendada ka üksikutes organisatsiooni osades, sel juhul tuleb aga tähelepanu pöörata organisatsioonisisesele õiglusele

teadvustada tuleb klassikalisi hindamisvigu (Schuler, R., Jackson, S. 1996. Human Resource Management: Positioning for the 21st Century. West Publishing Company):

- halo efekt (ühe õnnestumise ületähtsustamine)
- horn efekt (ühe vea ületähtsustamine)
- nõrk diferentseerimine (liiga leebe, keskmine või range)
- pikk hindamisperiood – esialgse hinnangu või viimase käitumise määravaks osutumine
- kontrastiefekt - nõrkade kõrval tundub keskmine väga hea
- juhi emotsionaalsed seosed alluvaga sõltuvalt viimase värbamisest (kas ise või keegi teine)
- eelmiste hinnangute mõju

oma organisatsiooni seest välja kasvanud tulemusjuhtimise protseduurid on reeglina efektiivsemad kui väljast sisse ostetud

eriline tähelepanu vastutuse problemaatikale

mida rohkem "sinikraede" tööd, ühekordseid ülesandeid või käegakatsutavaid tulemusi, seda enam tulemusjuhtimine sobib

Kvaliteedijuhtimine avalikus sektoris

Juhtimislike ideede levikut seostatakse NPMi esiletõusuga. NPM sisaldab palju ideid, mis on sarnased kvaliteedijuhtimise ideedega ja TQMiga (kvaliteetsed teenused, kliendi- ja kodanikukeskus, kulude kokkuhoid, juhtimise arendamine, konkurentsi tekitamine jne.).

Bendell (1994): Vajadus TQMi järele on avalikus sektoris selgelt teravam kui erasektoris, kuna bürokraatlikus avalikus halduses pole kliendile piisavat tähelepanu pööratud. Seega on mõnes mõttes avalik sektor TQMi juurutamiseks kõige loomulikum koht.

Kvaliteedi kolm tasandit avalikus sektoris (Pollit ja Bouckaert 1995):

Mikro-kvaliteet on organisatsioonisene kontseptsioon. See puudutab organisatsiooni tipp-, keskmise ja madalama taseme omavahelisi suhteid. Lõppeesmärk on parandada organisatsiooni toimivust.

Meso-kvaliteet on "väline" kvaliteedikontseptsioon, mis puudutab teenusepakkuja ja kliendi, pakkumise ja nõudmise või tootja ja kasutaja vahelist suhet. Üldine eesmärk on parandada välist teenusekvaliteeti keskendudes neile, kes asuvad "nõudluse poolel". Üks võimalus selleks on TQMi kasutamine.

Makro-kvaliteet on üldine süsteemikontseptsioon, mis kehtib kodanikkonna ja avaliku teenistuse vahel ning riigi ja tsiviilühiskonna vahel. Peamine eesmärk on parandada ühiskonna elukvaliteeti, haarates sellesse laia kvaliteedikontseptsiooni kodaniku-riigi suhteid. See tähendab ühiskondlikele valikute tegemist (kuhu kulutada valitsuse raha), võttes

arvesse "väljaspool asujate" arvamust.

Makrotasandil kvaliteedi saavutamine on seotud avalikkuse usaldusega mitte ainult konkreetsete teenuste suhtes, vaid ka riigi ja valitsemissüsteemi suhtes. Teisiti öeldes suurendab makro-kvaliteedi parandamine süsteemi või režiimi legitiimsust (Pollitt & Bouckaert 1995).

Avaliku sektori konfliktset eesmärgid

demokraatia ja tehnokraatia

Vahendite ja eesmärkide segiajamine

Poliitikute poolt etteantud eesmärgid (kompromissid, huvigruppide mõju): üldised, ebaselged, vasturääkivad, ebaratsionaalsed

Palju eesmärke ilma prioriteete täpsustamata

Sümboolsed eesmärgid (ametikohad, allüksused), liiasus

Eesmärk ei määra organisatsiooni struktuuri, ressursse, tehnoloogiat ja tööjõudu, vaid vastupidi

Kliendi rahulolu – aga kes on klient?

Kelle eesmärgid: poliitikud, tippametnikud, madalama astme teenistujad?

Kes ja kuidas hindab eesmärkide täitmist: poliitikud, avalikkus, riigikontroll, sisekontroll, iga juht ise?

Avaliku sektoriga seotud tulemuspalga müüdid Eestis

(Äripäeva andmetel)

tulemuspalga süsteem vähendab ametnike arvu

tulemusjuhtimine muudab automaatselt avaliku sektori efektiivsemaks

tulemusjuhtimine motiveerib alati töötajaid

tulemusjuhtimine on läbipaistvam

tulemusjuhtimine tõstab avaliku sektori atraktiivsust tööturul

kogu avalikus sektoris peab tulemusjuhtimist rakendama ühtemoodi

tulemusjuhtimine parandab alati planeerimist

erasektoris ja välismaal on tulemusjuhtimine end õigustanud

tulemusjuhtimine vähendab bürokraatiat

tulemusjuhtimise sisseviimisega ei kaasne täiendavaid kulusid

Kvaliteedijuhtimise juurutamise probleemid avalikus sektoris

1. Klientide määratlemise probleemid ja mitmekesised vastutusmehhanismid

Kvaliteedijuhtimise keskne idee on kliendikesksus. Kes on avaliku teenuse klient? Kuidas kliendi mõistet defineerida? Kelle ees peaksid ametnikud vastutama kvaliteetse teenusepakkumise eest?

Kes on klient? (Mintzberg 1996): "kodanik" (*citizen*), "tarbija" (*consumer/customer*) ja "klient" (*client*). Lisaks nendele toob Mintzberg välja mõiste "subjekt" (*subject*).

Võib öelda, et kõik inimesed ühiskonnas on nii tarbijad, kliendid, kodanikud kui subjektid. Nii tarbijad kui kodanikud on riigiga vastastikuses "võta-ja-anna" suhtes, kuid riik pakub inimesele kui tarbijale orienteeritud teenuseid märksa harvemini kui inimesele kui kodanikule orienteeritud teenuseid (otsesed ja kaudsed kliendid). Kliendina huvitab inimesi, mida riik neile pakub, subjektina on oluline teada, mida riik inimestelt ootab.

Kelle ees ametnikud vastutavad? Raske on leida tasakaalu poliitilise aruandekohustuse ja kliendi soovidele vastutuleku vahel (*political accountability* vs. *responsiveness*). Ametnikelt eeldatakse, et nad on avalikkuse suhtes vastutulelikud, samas peavad nad vastust andma ministrite ees. Eriti kehtib see näiteks ametnike iseotsustamise õiguse kohta: tekib kolmnurk - ametnikud, poliitikud ja avalikkus. Ametnikud ei saa olla klientidele absoluutselt vastutulelikud, sest ametniku tegevus on piiratud reeglite ja seadustega. PS. Mida arvesse võtta: teenusega seotud põhiväärtused (võrdne kohtlemine) vs juhtimislikud aspektid (kulude kokkuhoid).

2. Poliitilised võimumängud ja huvigruppide mõjud (ebakindlus eesmärkide osas)

AS organisatsioonid toimivad keskkonnas, kus poliitilised suundumused pidevalt vahetuvad ja eesmärgid on mitmekesised (organisatsioonid püüavad olla meelevärsked paljudele huvipooltele, poliitikud pole alati huvitatud konkreetsete eesmärkide püstitamisest ja juhid lubaduste andmisest jne).

Sellest tulenevalt kvaliteet avalikus sektoris on ja jääb poliitiliseks küsimuseks (Kirckpatrick ja Lucio 1995). Hea kvaliteet ei ole poliitiliselt neutraalne eesmärk, vastupidi, kvaliteedijuhtimist kasutatakse ettekäändeks uute juhtimislike kontrollimehhanismide rakendamiseks avalikus teenistuses (mis õõnestavad avaliku teenistuse põhiväärtusi). Kuigi, QMi kasutatakse ka "tõeliste" avalike teenuste kvaliteeti parandavate jõupingutuste elluviimiseks.

AS-s võib kvaliteedile omistada ka eetilise dimensiooni (Walsh 1991). Erinevaid tulemusi saab hinnata lähtudes erinevatest moraalsetest lähtekohtadest, sest "avalike teenuste puhul pole küsimus mitte nõuetele vastavuses, vaid peab tegelema ühiskonna muutuvate väärtushinnangutega".

Vastuväide: Milakovich (1995) väidab, et poliitika ja kvaliteet ei pruugi olla teineteist välistavad. Pole olemas vasakpoolset ega parempoolset kvaliteeti. Suur huvipoolte arv ei tähenda ainult keerukamaid otsuseid, vaid tingib vajaduse juhtida läbimõeldult ja oskuslikult avalike teenuste kvaliteeti. Võrdse kohtlemise printsiip teeb efektiivsuse saavutamise keerulisemaks, kuid ei ole lõplikuks takistuseks.

3. Tulemuslikkuse mõõtmise probleemid

Mida ei saa mõõta, ei saa ka juhtida, kvaliteedi mõõtmise vajadus tuleneb juba kvaliteedi definitsioonidest.

Tingimused: Mõõtmine peab olema funktsionaalne (eesmärgikohane), usaldusväärne, ja legitiimne kodanike ning ametnike silmis (peavad süsteemi "omaks", asjakohaseks)

Avalike teenuste pakkumise tulemuslikkuse hindamisel sõltub palju informatsiooni olemusest ja

sellest kes hindab. Oluline küsimus on millist informatsiooni valdavad kasutajad ja pakuvad teenusepakkujad (kas teenusepakkuja ja kliendi vahel on või ei ole informatsiooniline asümmeetria) (Bouckaert 1995). Pakkuja-kliendi suhe määrab tegevusstrateegiad kvaliteedi tulemuslikkuse parendamisel.

Kuidas avalike teenuste kvaliteeti mõõta? Klientide kaasamine ja selgitustöö, konsulteerimine, tagasiside kogumine.

Tehnikad: uuringute, intervjuude, fookusgruppide jne kasutamine. Kuidas saadavat informatsiooni tõlgendada?

Kvaliteedi mõõtmine peab arvestama kõikide osapoolte perspektiive, ei saa ainult piirduda otseste klientidega, tulemusi tuleb hinnata laiemat konteksti arvestades. Vt kvaliteediauhindade mudelid.

4. Organisatsiooni- ja halduskultuur

Kõik kvaliteedijuhtimise käsitlused hõlmavad vajadust kultuurimuutusteks. Hill (1995): Kultuuri muutmine on QM peamine eesmärk, süsteemid, struktuurid, protseduurid on olulised, kuid siiski teisejärgulised.

TQM kultuuri muutmise vahendina eeldab tavaliselt ulatuslikke muutusi organisatsiooni väärtuses ja uskumustes. TQM eeldab suuresti ühtse osalusel ja pühendumisel põhineva kultuuri loomist. Ulatuslikud muutused võivad töötajates tekitada hirmu ja ohustatuse tunde. Kardetakse kontrolli kaotamist oma tegevuse üle, olla ebakompetentne, teha vigu. Võib tekkida hirm tundmatute asjade ees, lõhutakse olemasolev sotsiaalne võrgustik, kaduda identiteet jne.

Halduskultuuri ja eraorganisatsioonide kultuuride erinevused ei luba otse TQM-i lahendusi AS-s üle võtta. Näide: avalike teenuste puhul on tihtipeale tegemist "professionaalsete" teenustega (haridus, sotsiaalhoolekanne), mis nõuab head haridust ja iseseisvat otsustamisvõimet ja võimalust.

Professionaalses kultuuris on oluline individuaalne vastutus, professionaalne eestvedamine, autonoomsus ja kvaliteedi tagamine. TQM rõhutab kollektiivset vastutust, juhtimislikku eestvedamist, osalemist ja pidevat eestvedamist. Professionaalne lähenemine hindab sõltumatut hinnangut, TQM meeskonnatööd, reeglite järgimist. Seega võib TQM tähendada spetsialistide võimubaasi nõrgenemist.

Rahvuslikud iseärasused – avaliku teenistuse positsioon on riigiti erinev, nagu ka riigi ja kodaniku vaheline suhe (Bouckaert 1996). Kontinentaal-Euroopas on olulisel kohal seaduspärasus ja kodanike kaitse, see võib olla olulisem kui teenuse kvaliteet. Anglo-saksi traditsioonis hoitakse kvaliteediparendamine ja poliitiku-kodaniku vahekord rohkem lahus.

Et olla võimeline kultuurimuutusteks tuleb arvestada konteksti (milline on institutsionaalne kontekst, millised on kultuuri nõrkused ja tugevused), kultuuri peab võtma kui mitmekesisist ja rohkete seostega fenomeni. Muutused ei tohi jääda pealiskaudseteks praktikate muutusteks, oluline on juhtkonna eeskuj.

Kvaliteedijuhtimise tehnikad

(Merike Kompus-van der Hoeven ja Rauno Vinni materjalist)

TQM on kontseptsioon, mis pärineb erasektorist ja seda on keeruline üks-ühele avalikus sektoris rakendada (Pollitt ja Bouckaert 1995). Ehk seetõttu jätkatakse pidevalt uute kvaliteediparenduse ja -juhtimise võimaluste otsimist. Tulemuseks on lugematu arv tehnikaid ja tööriistu, mida ka avalikus sektoris on üritatud rakendada.

Võrdlevanalüüs (benchmarking)

Võrdlevanalüüs on tõhususe saavutamisele suunatud tehnika (Cowper and Samuels 2001), mis põhineb ühe organisatsiooni võrdlemisel teisega või organisatsiooni võrdlemisel standardiga (mis võib olla absoluutne või suhteline). Küsimus ei ole mitte niivõrd selles kui võrd palju teised on paremad, vaid selles, kuidas nad saavutavad paremaid tulemusi.

Kriitilised elemendid:

1. Parimate praktikate otsimine/leidmine
2. "Heade" indikaatorite defineerimine

Oluline on leida õiged indikaatorid, mida võrdlevanalüüsi käigus kasutada. Nt. kulud on selge näitaja erasektoris, AS-s on harva võimalik kasutada finantsnäitajaid. Peale kulude kasutatavad näitajad: aeg, kvaliteet, kliendirahulolu jne. Indikaatorite leidmise keerukus näitab, et head tulemust võrdlevanalüüsi puhul on küllalt raske saavutada.

3. Informatsiooni/andmete kogumine

Võrdlevanalüüsi laiendamine kitsa aspekti võrdlemisest meetodite ja protsessideni viitab sellele, et seda saab kasutada ka teistes sektorites tegutsevatele silmapaistvate organisatsioonide võrdlemisel. Kuid see võib paljastada ka tegevusi, mida pole mõtet üle võtta. Oht nõ *benchmarkida* valesid asju. Teistes sektorites tegutsevate organisatsioonide näidete kasutamine võrdlevanalüüsiks on lihtsam põhjusel, et otsestelt konkurentidelt on informatsiooni kättesaamine keerulisem.

4. Metodoloogilised probleemid: AS-s on võrdlevanalüüsi protsess sarnane erasektorile, kuid motivatsiooniga seotud tegurid või takistused on mõnevõrra teistsugused. Piirivalve võib KOV üksuselt õppida, aga tema tegevusvabadus võib olla piiratum.

Edukas võrdlevanalüüs sõltub töötajate arusaamisest sellest, milline peaks olema lõpptulemus ja tagajärjed ja milliseid muutusi sellega seoses peab organisatsioon ellu viima. Peab määratlema võimalikud uued tulemuslikkuse indikaatorid ja koostama tegevusplaani. Samas võivad ka parimad praktikad kiiresti mutuda, st. et VA võiks olla pidev tegevus.

Ainult suuremad organisatsioonid saavad kasutada organisatsioonisisest võrdlevanalüüsi. Avaliku sektori organisatsioonidel on raskem identifitseerida parimaid praktikaid – finantsnäitajaid ei saa kasutada ja raskem on leida "edukat" organisatsiooni. Võrdlusmomenti võivad pakkuda kvaliteediauhinnad ja standardid/kodaniku hartad (määratlevad teatud taseme).

Standardite kasutamine avalikus sektoris

ISO 9000-9004 on rahvusvaheliselt tunnustatud standard kvaliteedijuhtimiseks. Annab organisatsioonidele aluse kvaliteedijuhtimise ja kvaliteeditagamise süsteemi arendamiseks. Lisaks on ISO 9000 standard aluseks väliste ja siseste auditite läbiviimiseks hindamaks organisatsioonide kvaliteedijuhtimise taset.

Valitsusorganisatsioonis võib poliitiline edu olla olulisem kui kvaliteet (Kouzmin et al 1999). Kvaliteet on AS-s oluline kompetentside/pädevuse ja asjakohaste protsesside mõistes. Vaadates kvaliteeti kui luksust ei pruugi see olla kõikide osaliste poolt soovitatav (liiga kallis).

Kriitika:

Võib tuua kaasa liigse bürokraatia kui organisatsioonid keskenduvad järgalt dokumen-

teeritud protseduuride täitmisele ja nende toimivuse auditeerimisele, mille käigus originaalsus, loovus, meeskonnatöö, kaasamine ja delegeerimine võivad kannatada.

Protseduuride dokumenteerimine ja sertifitseerimine võib anda panuse organisatsioonide parendustegevusse, kuid oht seisneb selles, et sertifikaati peetakse eesmärgiks iseneses ja eraldi teistest vajadusest/vajalikest initsiatiividest.

Muud raskused: Ettevõtte tippjuhtkonna kaasahaaramine, Loomulik vastuseis muutustele, Tegemist on lisatööga paljudele inimestele, Seostamine ettevõtte teiste (juhtimis)süsteemidega

Positiivsed aspektid:

Rakendatav standardiseeritud ja formaliseeritud organisatsioonides (AS organisatsioonid?). Sellisena samm TQM-i suunas.

Vastavus standardiga ja sertifitseerimine võib aidata luua ühtsed juhendid, parema kommunikatsiooni ja võimaldada koolitust (organisatsiooni sisemine korrastamine).

Protsesside mõjususe ja tõhususe suurendamine

Toodete ja teenuste kvaliteedi stabiilsuse tagamine

Usaldusväarsuse suurendamine - sertifikaat kui väline tõendus

Erineva taseme töötajate kaasahaaramine

Teenusstandard ei ole ainult tekst paberil või asutuse veebilehel, vaid saab rakendada ainult juhul kui ametnikud teadvustavad endale selle mõtet ja eesmärki (kodanikusõbralikkus, kvaliteedi-lubaduste andmine ja protsesside kaardistamine). Lõppkokkuvõttes tagavad kodanikele kvaliteetse teeninduse ja seadusega kooskõlas olevad lahendused ainult paindlik töökorraldus ja ametnike kompetentsus. Teenusstandardid on vahendid, mille abil infot teenustest ning teenuseid endid kodanikele kättesaadavamaks teha.

Kvaliteedi arengu kolm faasi avalikus sektoris (Beltrami 1992, viidatud Löffler 1996):

kvaliteet normide järgimises ja protseduurilises mõttes;

kvaliteet efektiivsuse tähenduses;

kvaliteet kliendi rahulolu tähenduses.

Arenguvestlus

Arenguvestlus on:

Personali hindamise vahend. Juhi ja alluva vahel toimuv konstruktiivne ja loominguine koostöövestlus.

Arenguvestluse eesmärk on:

Anda hinnang töötaja eelmise perioodi tööalasele ja isiklikule arengule;

Arutada nii töötaja kui juhi vastastikuseid ootusi;

Planeerida koos järgmist perioodi.

Mis on arenguvestluse tulemus?

Töötajad on hinnatud ühtse metoodika alusel, mille tagajärjel tekib selge pilt firma töötajaskonna kompetentsist, võimekusest, ootustest ja ambitsioonidest.

Selgub juhtide reserv (kaardistatakse inimesed, kellel on olemas juhipotentsiaal).

Igale töötajale koostatakse individuaalne arengukava, mille alusel toimub töötajate koolitamine ja arendamine.

Individuaalsed kavad on aluseks osakonna ja kogu ettevõtte koolitusplaani koostamisel.

Arenguestlus kui juhi tööriist

Hille Luht, Äripäev 25.08.2003

Arenguestlus on kui tööriist, mida võib juhtimises kasutada või mitte. Kuid ka hea haamriga võib naela viltu seina lüüa, kui puuduvad oskused. Usun, et Eestis mõistetakse arenguestluse nime all vahel väga erinevaid asju.

Arenguestlust võiks käsitleda kui vestlust, mille eesmärgiks on parimal kombel ühitada inimese personaalsed teadmised, oskused, võimed, loovus, hoiakud ja ambitsioonid ettevõtte eesmärkidega ning nende arengule ja ühisosa suurendamisele kaasa aidata.

Vaatluse all on tavapäraselt aasta või sõltuvalt vajadusest, näiteks muutustest ümbritsevas keskkonnas, ka lühem periood.

Mida rohkem on arenguestlusi peetud, seda olulisemaks muutub mõõdikute ja tagasiside-süsteemide kasutamine. Väga heaks sisendiks on regulaarne 360 kraadi või mõni muu kompetentse analüüsiv tagasiside küsimustik. Tagasisidet annavad ümbritsevad kolleegid, kliendid ning otsene juht ehk inimesed, kes kogevad nende oskuste realiseerumist igapäevases praktikas.

Lõpuks valmib raport, mis tulemusi kajastab ja on kindlasti spetsiifilisem ning neutraalsem kui lihtne arvamuste avaldus.

Jälgitav on inimese enesehinnangu kokkulangevus või erinevus spetsiifiliste funktsionaalsete, koostöö- või isiksuslike kompetentside osas. Sellise tagasiside olemasolu lihtsustab osaliselt arenguestluseks valmistumist ja selle läbiviimist.

Arenguestlus sisaldab kolme osa:

hindamine;

eesmärkide määratlemine;

vajalikus arengus kokkuleppimine.

Eelkõige peaks arenguestluse keskmes olema konkreetne inimene oma oskuste ja hoiakute, võimekuse ja ambitsioonidega. Ta peab saama võimaluse ise hinnangut anda ja ise arutleda võimaluste üle.

Arenguestluse õnnestumise eeldusteks on peale mõlema poole ettevalmistuse juhi suhtlemise ja vestluse suunamise oskused. Juhilt eeldatakse suunavat ja vajadusel julgustavat rolli, teadlikkust, samuti head kuulamise ja küsimuste esitamise oskust. Mõnele on need juba nii-öelda kingitusena kaasa antud, mõnel tuleb neid teadlikult arendada.

Kõigepealt peab tunda ning näha olema soov teha head koostööd. Pole midagi nakkavamat kui

ükskõiksus ega lammutavamat kui oma arvamuse pealesurumine.

Arenguestlusi on soovitatav pidada ka värskest tööle võetud inimestega, kellega määratakse vajaliku tihedusega kokkusaamiste tsükkel, kus peaks käsitlema põhimõtteliselt kõiki eespool mainitud arenguestluse osi. Väga sageli võib juhtidelt kuulda, kuidas nad ei ole tehtud valikutega rahul. Põhjuseks on lähemal uurimisel tihti eesmärkide ja ootuste ebaselgus, juhul puudub ülevaade inimese tegelikust võimekusest, sest ta pole katseajal leidnud aega sellega tegeleda jne.

Juhi suhtumine ja tema põhiväärtused otsustavad, missuguseks kujuneb arenguestlus praktikas.

Idee tuleb mõlemale poolele maha müüa

Soovides juurutada arenguestluste süsteemi, mis toimiks ülevalt alla, on väga oluline, et idee kõigil tasanditel maha müüakse. Tähtis on leida vastus küsimusele, miks me seda ikkagi teeme ja mis kasu kellelgi sellest on, kuidas toetab seda ettevõtmist organisatsiooni kultuur. Mida peame muutma?

Kultuurielemendid on igapäevases suhtlemises näha ja tunda. See ei pruugi kokku langeda seinale riputatud põhiväärtustega. Missuguseid suhtumisi või käitumisi oma missiooni täitmiseks või äritulemuste saavutamiseks vajame, sõltub kliendi ootustest. See, mida pakume, algab juhtkonna eeskujust ja otsustest, inimeste valiku põhimõtetest ning arengu alustest organisatsioonis. Samuti igapäevase tegevusest arenda.

Kõiki tööriistu ja vahendeid võib kasutada erineval viisil ja oskustasemel. Viisist, kuidas me oleme seda teinud, sõltub ka tulemuse kvaliteet. Me võime olla keskpärase vestluse tulemustega rahul – saab järjekordse tegevuse järele linnukese tõmmata.

Hea vestluse tulemuseks on innukus ja koostöösoov. Me teame, et igas koostöös tuleb ette erinevaid arusaamu, kuid soov teha oma rollis tööd tulemuslikult ning tunda sellest ka rõõmu, on jõuline motiiv, et ületada raskusi ning muutustest tulenevaid ebamugavusi.

8. Riigieelarve ja finantsjuhtimine

Avaliku sektori ökonomika aines vaadatakse eelarve ja finantsjuhtimisega seotud teemasid lähemalt, seega siinkohal räägime ainult üldpõhimõtetest. Riigieelarvest rääkides on vaja teada, kuidas see on põhiseadusega reguleeritud, millised seadused veel seda reguleerivad, kes koostamise eest vastutab ja kust saada täpsemat lisainfot.

Seadused leiab riigiteatajast, selgitavat infot aga rahandusministeeriumi kodulehelt <http://www.fin.ee/riigieelarve>. Kodanikusõbralikult arusaadavas keeles finantsasjades selguse saamiseks on loodud keskkond <http://www.minuraha.ee>.

Mis on riigieelarve?

Riigieelarve on plaan, mille alusel valitsus kasutab riigi raha. Riigieelarve näitab, kuidas raha jagada, kui palju saab anda haridusele, meditsiinile, politseile, sõjaväele, tuletõrjele ja paljude teiste avalike teenuste osutamiseks. Eelarve on seega üks olulisemaid vahendeid riigi juhtimiseks.

Riigieelarve on ühtlasi ka valitsuse tulude plaan. Valitsus prognoosib riigieelarves, kui palju peaks riigikassasse raha laekuma, kui palju sellest tuleb kodanike poolt makstavast tulumaksust, kui palju sotsiaalmaksust, kui palju aktsiisimaksudest ja muudest tuluallikatest. Maksud on valitsuse peamiseks tuluallikaks.

Riigieelarve on Riigikogu poolt valitsusele antud volitus rahva raha kasutamiseks. Igal aastal kinnitab Riigikogu valitsuse esitatud eelarveprojekti, lubades sedasi valitsusel raha kasutada. Kui Riigikogu eelarveprojekti aasta alguseks ei kinnita, saab valitsus raha kasutada vaid eelmise riigieelarve piires.

Riigieelarve mõjutab riigi majandust. Näiteks võib valitsuse ebamõistlik kulutamine pidurdada majanduse arengut või kutsuda esile majanduskriisi. 1997. aasta majanduskriisid mitmel pool maailmas said alguse sellest, et paljude riikide valitsused ei järginud tasakaaluka kulutamise põhimõtet ning kaotasid seeläbi rahvusvahelise usalduse.

Majandus mõjutab riigieelarvet samuti. Kui majandusel läheb hästi, läheb hästi ka maksumaksjatel. Maksumaksjad teenivad rohkem raha ning maksavad rohkem makse. See võimaldab riigieelarvet suurendada. Enamasti loovad valitsused headel aegadel reserve ja varusid kaitseks halbade aegade eest.

Välimuselt on riigieelarve lihtne 40 leheküljeline dokument, kus on ükshaaval üles loetud riigi tulud, kulud ning finantseerimistehingud.

Puudujääk ja ülejääk

Igale riigile on parem, kui riigieelarve on tasakaalus – kulud on sama suured kui tulud. Juhul kui eelarve on tasakaalust väljas, kulutab riik rohkem raha kui ta teenib. Sellist olukorda nimetatakse eelarvepuudujäägiks ehk eelarvedefitsiidiks.

Puudujäägi katteks on valitsus sunnitud raha laenama või elama reservide arvelt. Sedamööda, kuidas laenusummad kasvavad, läheb laenuvõtmine kallimaks. Kuna mõne aja möödudes tuleb hakata laene tagasi maksma, on eelarvepuudujäägi katmine laenudega tihti vaid probleemide edasilükkamine. Enamasti pääsevad valitsused eelarvepuudujäägist suure riikliku kokkuhoiu abil.

Liiga suurel laenuvõtmisel on ka muid tagajärgi. Kui valitsus on palju laenu võtnud, peavad

üksikisikud ja firmad näiteks paratamatult mõnevõrra kallimalt laenu võtma.

Kust tulevad tulud?

Eesti riigieelarvesse laekub kõige enam tulusid sotsiaalmaksust, käibemaksust, ja üksikisiku tulumaksust. Lisaks laekub raha ka erinevatest aktsiisimaksudest nagu näiteks kütuseaktsiis, alkoholiaktsiisist ja tubakaaktsiisist.

Kuhu kulub kõige enam riigi raha?

Kõige rohkem kulutab valitsus sotsiaalkuludeks. Sotsiaalkuludest suure osa moodustavad pensionid. Teisel kohal on tervishoiukulud, sellele järgnevad haridus- ja teaduskulud.

2013. aasta eelarvest:

<http://www.youtube.com/watch?v=qKkQypuJGok>

Riigieelarve on riigi finantsjuhtimise vahend. Selleks õiguslikud alused tulevad muuhulgas järgmistest seadustest:

Põhiseadus

VIII peatükk Rahandus ja riigieelarve

§ 111. Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal. Eesti Pank korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest.

§ 112. Eesti Pank tegutseb seaduse alusel ja annab aru Riigikogule.

§ 113. Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.

§ 114. Riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab seadus.

§ 115. Iga aasta kohta võtab Riigikogu seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve.

Vabariigi Valitsus esitab riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust.

Valitsuse ettepanekul võib Riigikogu eelarveaasta kestel vastu võtta lisaeelarve.

§ 116. Riigieelarve või selle eelnõu muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad.

Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega.

§ 117. Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab seadus.

§ 118. Riigikogu poolt vastuvõetud riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest. Kui Riigikogu ei võta riigieelarvet eelarveaasta alguseks vastu, võib iga kuu teha kulutusi ühe kaheteistkümnendikuni eelmise eelarveaasta kulutustest.

§ 119. Kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

Riigieelarve seadus

§9¹. Riigi eelarvestrateegia

(1) Riigi eelarvestrateegia on aluseks riigieelarve eelnõu koostamisel.

(2) Eelarvestrateegias esitatakse:

- 1) eelarvepoliitilised põhimõtted, sealhulgas riigieelarve tasakaalu, ülejäägi või puudujäägi suhtes;
- 2) Vabariigi Valitsuse tegevuse peamised eesmärgid;
- 3) majandusolukorra analüüs;
- 4) majandusarengu prognoos, sealhulgas valitsussektori tulude prognoos;
- 5) muu finantsjuhtimiseks oluline informatsioon.

(3) Eelarvestrateegia koostatakse järgmise eelarveaasta ja sellele järgneva kolme aasta kohta ning selle kiidab rahandusministri ettepanekul heaks Vabariigi Valitsus hiljemalt seitse kuud enne eelarveaasta algust.

RES koostamisel lähtutakse kehtivast eelarvestrateegiast ja majandusprognoosist.

Riigieelarve seaduse kohaselt tuleb Vabariigi Valitsusel RES vastu võtta hiljemalt mai lõpuks.

Riigikontroll

Riigikontroll on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev audiitor, kelle ülesandeks on uurida, kuidas riik ja omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest talle pakkunud.

Riigikontrolli töötulemused on eelkõige suunatud Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele.

Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada; samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab ettepanekuid tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad.

9. Kontroll avalikus sektoris

Kontrollimine on tegevus, mille abil selgitatakse tehtava vastavus varem kavandatule või kindlaksmääratule.

Kontrollimine on eelkõige töö hindamine eesmärgiga teha kindlaks peamised arengusuunad ning anda tagasiside organisatsiooni töötajatele, kas nende töötulemused vastavad organisatsiooni eesmärkidele või mitte. Kontrollimise käigus saadud informatsiooni kasutatakse uute plaanide tegemiseks.

Järelevalve suunitluse järgi võib kontrolli jaotada

- 1) Operatsioonide kontrolliks, mis keskendub ressursside "tooteks" muutmisele. Selle kontrolliliigi näiteks on kvaliteedikontroll.
- 2) Finantskontrolliks, mis keskendub sellele, kas maksumaksja raha on säästlikult ning vastavalt regulatsioonidele kulutatud.
- 3) Struktuurseks kontrolliks, mis jälgib, kuidas struktuurielemendid suudavad täita neile seatud eesmärgid.
- 4) Strateegiliseks kontrolliks, mille eesmärgiks on jälgida, kas teostatud tegevused toetavad ja on piisavad valdkonna, funktsionaalse ning organisatsiooni tasandi eesmärkide saavutamiseks.

Lisaks tuletan organisatsiooniteooria ainekust meelde kontrolli liigid:

Eelkontroll, paralleel- ehk jooksev kontroll, järelkontroll;

Väliskontroll, sisekontroll, enesekontroll.

Juhi kontrollimisviisid: vahetu, kaudne, pisteline.

Kontrollist avalikus sektoris on suhteliselt lihtne rääkida, allpool on välja toodud vastavad lõigud erinevatest seadustest.

Riigikontrolli seadus

Auditi käigus võib Riigikontroll hinnata kontrollitavate:

- 1) sisekontrolli, finantsjuhtimist, finantsarvestust ja finantsaruandeid;
- 2) majandustegevuse, sealhulgas majandustehingute õiguspärasust;
- 3) juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust;
- 4) infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust.

Õiguskantsleri seadus

Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele (edaspidi põhiseadus) ja seadustele vastavuse üle.

Õiguskantsler teostab järelevalvet õigusaktide välislepingutele vastavuse üle.

Seadus kirjeldab õiguskantsleri tegevuse korraldust ning kes ja kuidas tema poole pöörduda saab.

Vabariigi Valitsuse seadus

Riiklik järelevalve

Konkreetsete üksikjuhtude kohta riikliku järelevalve teostamisel teevad ettekirjutisi ning annavad otsuseid ministeeriumide riikliku järelevalve ametnikud, ameti või inspeksiooni peadirektor, samuti ameti või inspeksiooni ja nende kohalike ametiasutuste riikliku järelevalve ametnikud.

Ametnike riikliku järelevalve pädevus ja ettekirjutuste tegemise ning otsuste andmise kord määratakse eraldi seadusega.

Amet on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

Inspeksioon on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Inspeksiooni põhiülesanne on teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

Maavanemal on õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses ka kohalike omavalitsusüksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Sisekontroll

Sisekontrolli süsteem on valitsusasutuse ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada:

- 1) õigusaktidest kinnipidamise;
- 2) vara kaitstuse raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
- 3) asutuse tegevuse otstarbekuse asutuse ülesannete täitmisel;
- 4) asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise.

Sisekontrolli süsteemi valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab asutuse juht.

Siseaudit

Siseaudit on tegevus, mille käigus hinnatakse ja analüüsitakse täidesaatva riigivõimu asutuses sisekontrolli süsteemi olemasolu, tema tõhusust ja vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele. Siseauditi korraldamise eest vastutab täidesaatva riigivõimu asutuse juht.

Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskirja, milles sätestatakse ka aruandluse kord, kehtestab Vabariigi Valitsus.

Siseauditi läbiviimiseks nimetatakse siseauditi eest vastutav isik ja vajadusel moodustatakse vastav struktuuriüksus valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhi vahetus alluvuses.

Rahandusministeeriumi pädevus täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseauditi korraldamisel

Rahandusministeerium:

- 1) analüüsib valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldust;
- 2) teeb valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele ettepanekuid sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi tõhustamiseks.

Teenistusliku järelevalve ülesanne ja korraldus

Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet. Teenistusliku järelevalve korraldamine on Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste kohustus.

Teenistusliku järelevalve teostajal on õigus:

- 1) teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
- 2) peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus;
- 3) tunnistada akt kehtetuks.

Teenistuslikku järelevalvet teostatakse alluvuse korras.

Teenistusliku järelevalve teostaja võib põhjendatult jätta akti kehtetuks tunnistamata, kui:

- 1) selline kehtetuks tunnistamine rikuks teiste isikute õigusi või vabadusi;
- 2) akti peale on halduskohtusse esitatud kaebus või protest;
- 3) akti andmisest on möödunud üle kahe aasta.

Vabariigi Valitsuse järelevalvepädevus

Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumi ja Riigikantselei tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Vabariigi Valitsus tunnistab kehtetuks ministri määrusi ja käskkirju ning riigisekretäri käskkirju, mis ei ole vastavuses põhiseaduse ja muude seaduste ning Vabariigi Valitsuse määruste ja korraldustega.

Ministri teenistusliku järelevalve pädevus

Minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Minister tunnistab kehtetuks ministeeriumi kantsleri, osakonnajuhatajate, ametite ja inspeksioonide peadirektorite ja teiste ministeeriumi ametiisikute, samuti muude käesoleva paragrahvi 1. lõikes nimetatud riigiasutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega.

Teenistusliku järelevalve ministeeriumi ametiisikute toimingute üle võib minister panna ministeeriumi kantslerile.

Ministeeriumi ameti ja inspeksiooni peadirektori teenistusliku järelevalve pädevus

Ministeeriumi ameti ja inspeksiooni peadirektor teostavad teenistuslikku järelevalvet ameti ja inspeksiooni kohalike asutuste ja nende ametiisikute tegevuse üle ministri poolt määratud ulatuses ja korras. Ministeeriumi ameti ja inspeksiooni peadirektori järelevalvepädevus ameti ja inspeksiooni kohalike asutuste ja nende ametiisikute antud riikliku järelevalve aktide ja toimingute üle sätestatakse eraldi seadustega.

Riigisekretäri järelevalvepädevus

Riigisekretär teostab teenistuslikku järelevalvet Riigikantselei ametiisikute ja Riigikantselei hallatavate asutuste ja nende juhtide aktide ning toimingute üle.

Maavanema teenistusliku järelevalve pädevus

Maavanem teostab teenistuslikku järelevalvet maavalitsuse ametiisikute ning maavalitsuse hallatavate riigiasutuste ja nende juhtide aktide ning toimingute üle.

Maavanem tunnistab kehtetuks maavalitsuse ametiisikute ja maavalitsuse hallatavate riigiasutuste juhtide ebaseaduslikud aktid ning toimingud, välja arvatud aktid ja toimingud, mis on nimetatud isikute poolt antud riikliku järelevalve teostamisel, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti.

Õiguslikud vaidlused

Valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse

alluvuskorras, kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda.

Ministeeriumi struktuuriüksuste vahelised, samuti ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendab minister.

Erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

Õiguslike vaidluste lahendamise täpsema korra määrab Vabariigi Valitsus.

10. Haldusreform

Kirjandus:

Public Management Reform. Christofer Pollit & Geert Bouckaert

Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid. Jan-Erik Lane (nüüd on raamatukogus ka ingliskeelne versioon)

Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee

Kohalike omavalitsuste ühisasutused kui lahendus regionaaltasandi halduses: Järvamaa näide. Jarno Laur. Lõputöö

Haldusreformist. Sulev Mäeltsemees (intervjuu Aet Kiislale)

Põnev on lugeda läbiaastate riigikontrolöri Mihkel Oviiri mõtteavaldusi haldusreormi teemal. Näiteks <http://www.postimees.ee/601798/oviir-muutke-kovide-ulesanded-ara-kui-haldusreformi-ei-tule/>, <http://www.postimees.ee/600584/mihkel-oviir-riik-on-endaga-liiga-rahul/>, <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/2009/ItemId/392/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>, <http://sudoku.postimees.ee/120608/esileht/arvamus/335871.php>.

Eesti ühetasandiline omavalitsussüsteem on pälvinud kriitikat, et see ei suuda vastata avalikule ootusele avalike teenuste pakkumisel ega ole optimaalne mitmete omavalitsustasandi ülesannete täitmiseks. Samas on kõik senised omavalitsuste haldusterritoriaalsed ja regionaalhalduse ümberkorraldused luhtunud. Siiani on haldusterritoriaalse reformi vajalikkust põhjendatud omavalitsuste väiksusest tingitud haldussuutmatusega, kuivõrd väikese eelarvelise tulubaasiga omavalitsus ei suuda tagada kvaliteetset avalikku teenust.

Kümne aasta neli plaani

Mart Laar 2001 ("Haldusreform tuleb teha riiklikult. Ainult poliitikutel on võimalik otsustada, et see ükskord ära tehtaks," nentis Laar. Tema hinnangul ei suudeta tänases seisus regionaalset arengut tagada ning praeguse omavalitsuste korraldusega kaotatakse miljardeid.)

Jaani Öunapuu 2003 (regionaalhalduse mudeli hulgas sisaldus teise tasandi omavalitsuse loomise idee, kuid lõpliku valikuna eelistati siiski delegeeritud esinduskoguga regionaalomavalitsuslikku süsteemi.)

Vallo Reimaa 2007 (regionaalhalduse korrastamise kava keskendus ennekõike maakonna tasandi omavalitsuslikule koostööle legitiimse aluse ehk mandaadi ja vajaliku õigusliku ning institutsionaalse raamistiku loomisele. Seisukoht rajanes eeldusel, et omavalitsused kasvavad aja jooksul järjest suuremaks, mistõttu probleemide hulk, mis omavalitsuste väiksuse tõttu on suurema ulatusega kui nende territoorium, jääb väiksemaks)

Siim-Valmar Kiisler 2009 ("Julgustan omavalitsusi vabatahtlikult liituma - kes teevad seda varem, on võidumehed ja elavad rasked ajad kergemini üle. Kes lükkavad selle olulise otsuse edasi, jäävad järjest nõrgemaks," avaldas Kiisler arvamust. Regionaalministri sõnul on riigi poolt algatatud ja läbiviidav haldusreform hädavajalik ja see tuleb ükskord niikuinii.)

Eesti reformikavade kriitika

Drechsleri, Bailey, Maandi, Õunapuu, Reimaa seisukohad ühtivad mitmetes punktides:

1. Teatud omavalitsuste funktsioonide täitmine eeldab suuremat mastaapi kui seda suudavad realiseerida praegused omavalitsused.
 2. Maakond kui väljakujunenud identiteediga ja enamuse ülesannete jaoks sobiva suurusega üksus vajab omavalitsuslikku ehk demokraatlikku juhtimist.
 3. Mitmed praegused maavanema poolt täidetavad ülesanded peaksid subsidiaarsuspõhimõttest tulenevalt kuuluma omavalitsuste pädevusse.
 4. Efektiivsus ei ole eesmärk iseeneses, oluline on omavalitsuse demokraatia dimensioon.
- Eeltoodud neli põhimõtet on olulised, et otsida neile vastavat ja samas toimivat lahendust.

Teiste riikide kogemusi

Soome

Suund on vähendada keskvalitsuse detailset sekkumist KOV otsustamisprotsessi.

Valusate otsuste tegemise õigus delegeeritakse kohalikule tasandile.

Kommerts-funktsioonidega riiklikud asutused muudeti riiklikeks ettevõteteks.

Regionaalsel tasandil administratsiooni ühtlustamine ja vähendamine.

Regionaalse tasandi erinevate omavalitsuste ametite ühendamine.

Reformi saavutatud tulemused:

seadusandluse uuenemine;

riigiettevõtete loomine;

otse riigieelarvest palka saanud inimeste arvu langemine.

Üldised teoreetilised alused

Reformi tehakse reeglina saavutada edasiminekut kolmel eesmärgil:

tõhusus;

võrdsus;

säästmine.

Eelnevast tulenevalt võetakse reforme ette kahel põhjusel:

institutsionaalne reform;

kokkuhoiupoliitika rakendamine.

Seega läbiviidav reform reeglina detsentraliseerib ja privatiseerib (erastab), kuid liikumine on võimalik mõlemas suunas, st et tulemuseks võib olla ka rohkem tsentraliseeritud riik.

Haldusreformist

TTÜ Sotsiaalteaduskonna dekaan professor Sulev Mäeltsemees

Eesti administratiivterritoriaalsete struktuuride muutmisega alustati juba 90.-te aastate algul koos riigi taasiseseisvumisega. Siis 1. jaanuari 1990 endised rajoonid, neid oli 15, nimetati maakondadeks. Peeti silmas, et need üksused jäävad edaspidi olulisel määral riikliku juhtimise struktuuriüksusteks, sellepärast nende piiride küsimusega ei tegeldud, nimetati mehaaniliselt ümber maakondadeks.

Tol ajal oli kahetasandiline kohalik omavalitsus ning meil oli siis endisaegse pärandina kuus vabariiklikku linna, endise nimetusega vabariikliku alluvusega linna. Need olid Tallinn, Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve ja Sillamäe; ja need said tol ajal kahetasandilise omavalitsuse juures omavalitsusliku staatuse. Esmatasandi üksused – need olid külanõukogud, alevid ja väiksemad linnad, kokku 250 üksust – pidid kõik läbi tegema eraldi sellise haldusreformi taktika järgi ettenähtud protseduurid. Nad pidid koostama oma arengukavad, põhimäärused ja kaitsma neid üleriigilise ekspertkomisjoni ees ja siis said nad omavalitsusliku staatuse.

Järgneval perioodil on tagantjärele väga palju arvustatud, et miks need esmatasandi üksused said oma endistes, nõ eelkõige külanõukogude piirides, omavalitsusliku staatuse; et need olid paljuki kunstlikud üksused, kohalike nõukogude üksused. Leiti, et piire oleks tulnud muuta juba 90.-te aastate algul. Mina väidan omalt poolt, et kui 90.-te aastate algul oleks ka piirimuutmisega tegelema hakatud – me sisuliselt võtsime vanad piirid aluseks, mis eriti selgelt avaldus rajoonide ümbernimetamisena maakondadeks, aga ka külanõukogude tegemisel valdadeks – siis poleks me kohalikku omavalitsust Eestis võib-olla siimaale taastanud. Me oleks jäänud piiritulpade ümberpaigutamise osas vaidlema, sest, praegune elu näitab, et see on äärmiselt keeruline teema. On üksjagu inimesi, kes ütlevad – sealhulgas kõrged riigiametnikud ja lausa põhiseaduslike institutsioonide juhid – et kaua me siin arutame, teeme ometi ükskord midagi ära.

Mina meenutan siin ühte väga kena ütlust, so 70 aasta tagust ütlust. Tolleaegne Tartu Ülikooli professor, hilisem rektor Edgar Kant, kes oli 30.-te lõpul Eesti vallareformi peaideoloog, ütles väga kenasti: „kohalike omavalitsuste reformimine on alati ja kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal“. Mina arvan, et see professor Kanti väljaöeldud mõte on väga aktuaalne ka tänapäeval ja on äärmiselt lihtsustatud ettekujutus, et teeme midagi jõuga ja läbimõttlemata ära. Praeguses olukorras, kus viimastel kuudel on haldusreformi temaatika jällegi väga aktualiseerunud, eelkõige regionaalminister Siim-Valmar Kiisleri ettepanekust 15+5 kohaliku omavalitsuse üksust moodustada, on avaldatud eripalgelisi arvamusi. Kahjuks on mulle jäänud mulje, et meedia avaldab neid arvamusi üsna ühesuunaliselt, ja justkui ainult seda 15+5 toetavalt, ilma selle võimalikke ohte üldse nägemata ja analüüsivõimet. See sama Kanti väide, et kõige raskem küsimus on kohalike omavalitsuste reformimine, meenub mulle selle juures, kui antakse mõista, et teeme nüüd kiirelt ära.

Teine moment, mida on seoses 15+5 mudeliga väga palju arvustatud, et siimaale on kahetsusväärset Eesti omavalitsuse üksuste ühinemise võimalust kasutatud vabatahtliku ühinemisena. Tegelikult on riigi seadusandluses juba 1995.-st aastast Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses täiesti selgelt kirjas, et vallad-linnad võivad ühineda vabatahtlikult, aga võib kasutada ka riigi keskvõimu, vabariigi valitsuse initsiatiivi. Tõsi küll, viimast ei ole selle 14 aasta jooksul, kui seadus on jõus olnud, rakendatud. On olnud vabatahtlik ühinemine, aga selle aja jooksul on ühinenud umbes poolsada üksust ja kohaliku omavalitsuse üksuste arv on vähenenud pea 30 võrra. Selle aja jooksul on saadud minu arvates suurepärast kogemust, ka sellest, mis valdade ja linnade ühinemisel tuleb silmas pidada, missugused on soovitud, oodatud, loodetavad järeldused ja millega võib alt minna. Mina arvan, et me peaksime ette nägema just neid ohte. Kui me tahame midagi ära teha, siis teeme ära hästi, kaalutletult ja arutledes ja analüüsides ohtude üle.

Üks teema, mis minu arvates praegusest ettepanekust, regionaalministri sõnavõttudest välja jookseb,

on see, et kui me teeme nüüd 15+5 kohaliku omavalitsuse üksust, siis väheneb ääremaastumine. Et Eestis on praegu niisugune olukord, et on väga palju valdu, mis on võib-olla piirkonna kui mitte ainus, siis üks väheseid tööandjaid. Et see on ebaratsionaalne haldusterritoriaalne struktuur, kui vallamaja annab tööd ja muud ettevõtlust ei ole. Mina küsin vastu: kui me selle vallamaja sealt ära viime, kas sinna tuleb siis mingisugune eraettevõtlus või tulevad sinna välisinvestorid? Ma pigem arvan, et loodus tühja kohta ei salli ja kadunud vallamaja asemele kasvab võsa. On see siis parem Eesti seisukohalt? Ja igal juhul ei toimi see ääremaastumise vastu.

Kui me teeme niiöelda 15+5 üksust, siis statistiliselt me kindlasti saavutame seda, et regionaalsed erinevused Eesti sotsiaalmajanduslikus arengus vähenevad. Lõppkokkuvõttes nullini võib viia erinevused siis, kui Eesti on üks vald. Ka neid rumalaid ettepanekuid on meil tehtud. Aga kui Eesti oleks piltlikult öeldes üks haldusterritoriaalne üksus – riigina ta seda kahtlemata on – ja selle osas tuuakse välja ainult üks majandusnäitaja, nt sisemajanduse kogutoodang või mingisugune primaarse-sekundaarse-tertsiaarse sektori vahekord või mis iganes, siis võib öelda, et Eesti on täitsa kenal Euroopa keskmisel tasemel. Regionaalsed erinevused on võimalik täiesti maskeerida, kui me hakkame statistikat arvutama ainult viieteistkümne maakonna lõikes või viime absurdini ja teeme ühe 45-tuhande ruutkilomeetrise pindalaga väikeriigi baasil omavalitsusüksuse.

Üks oluline probleem on see, mida selle reformiga väidetakse, et meil on tohutult tihedalt vallapiire markeerivaid liiklusemärgid või teeviitasid – mõni kilomeeter ja jälle uus vald. Kui me valdade arvu kümnekordselt vähendaksime, saavutaksime kokkuvõtte valdega ametnike arvust. Tegelik statistika on paraku selline, et Eestis on umbes 5500 kohaliku omavalitsuse ametnikku. Nendest umbes 2500 töötavad suuremates linnades, milleks Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve. Nende osas selle radikaalse väidetava haldusreformi kava osas on regionaalminister öelnud, et need peaks nii jääma. Nii et mänguruum on ainult 2-3 tuhandes ametnikus. Mina väidan, et tehes suured maakonna baasil vallad või isegi poole maakonna piires vallad, leiab suur osa ametnikest ka uues vallamajas töökoha. Sinna vajatakse kõrgema kvalifikatsiooniga ametnikke, seetõttu võivad mõned nõrgemad ka ära langeda. Igal juhul tuleb ametnikele hakata rohkem palka maksma. Seega, kui keegi arvab, et suurte valdade tegemisega halduskulud Eesti kohalikus omavalitsuses vähenevad, siis minu arvates on see väide alusetu. Igal juhul ei leia ma ise küll mitte mingisuguste mõttekäikudega kinnitust, et see võiks nii olla. Kui 100-200 ametnikku praegusest 5500-st ametnikust peaksid tööta jääma – kas see on mingi nimetamisväärne võit Eesti tööturu jaoks?

Omaette probleem on see, mida on väidetud, et kohaliku omavalitsuse poliitikute arv, volikogude liikmete arv võiks väheneda 2-3 korda. Mina arvan, et meie nõrga demokraatia ja kodanikuühiskonna alles kujunemise tingimustes ei tohiks me küll takistada kohalike poliitikute pealekasvamist, nende arenemist, nende edasist poliitilist teed Riigikokku, Euroopa struktuuridesse, kuhu iganes. Nii et kui me saavutame kokkuvõtte ja seda me kohalike poliitikute arvust kindlasti saavutame – valdade arvu kümnekordsel vähendamisel – siis see võib hoopis teha karuteene meie kohalikele demokraatiale.

Iga maakond Eestis on erilaadne. Kahtlemata on täiesti erilaadset käsitlemist vajav ka haldusterritoriaalse reformi aspektist pealinn ja pealinnaregioon, eelkõige Harjumaa, aga miks mitte ka osa Raplamaast, kuni Lääne-Virumaani, Läänemaani välja. Täiesti erilaadne on Hiiumaa ja täiesti erilaadne on ka Ida-Virumaa, kus praeguse seisuga on regionaalminister siiski lubanud kahel iseseisval üksusel – Narval ja Kohtla-Järvel – alles jääda. See on minu arvates täiesti endast mõistetav. Aga panna kokku kogu ülejäänud Ida-Virumaa on minu arust ka üsnagi kunstlik. Siis tuleks läbi mõelda kogu kohaliku omavalitsuse tulubaas. Me teame, et Ida-Virumaal on valdu, kus olulise osa kohalikust tulust moodustavad ressursimaksud – Mäetaguse, Illuka. Need piirkonnad pole võrreldavad teiste Ida-Viru lääneosa valdadega.

Ühesõnaga, selle väljakäidud 15+5 mudeliga on minu arvates natuke tegutsetud, kui on lubatud kulinaarne võrdlus siin tuua, et teeme kõigepealt valmis toidunõu. Kusjuures see toidunõu, mida kavandatakse, oleks mandri-Euroopa suurim kohalik omavalitsusüksus – mandri-Euroopas on kuni 60-tuhandelised munitsipaliteedid keskmise suurusega riikides. Eestis kujuneks 70 tuhat inimest

keskmiseks valla-linna suuruseks ja kui me arvestame rahvastikutihedust – kümme korda väiksem kui Euroopas – siis on see üsna selge *mania grandiosa*. Aga tulles tagasi selle toidunõu suuruse ja kuju juurde, siis suuruse oleme kuidagimoodi paika pannud, aga kuju kujuneks maakondade, kuni 90.-teni rajoonide piiridele vastavalt. Me peaksime mõtlema kõigepealt, mida me hakkame sellest toidunõust sööma või jooma. Kas sinna tuleb supp, praad või magustoit või mingisugune jook. Ma tahan öelda, et enne kui panna paika see, et mitu kohaliku omavalitsuse üksust peaks meil olema, peaksime olema lahendanud need põhiprobleemid, mis seonduvad kohaliku omavalitsuse üldise toimimisega. Missugune osa haridusest on kohaliku omavalitsuse funktsioon, kui kõrgele see ulatub? Kas see ulatub gümnaasiumihariduseni välja või piirdub ainult põhiharidusega? Kas kutseharidus kuulub kohaliku omavalitsuse funktsioonide hulka? Või siis tagasi tulles maksude teema juurde – Ida-Virumaa paneme kokku üheks vallaks, aga ressursimaksu senine laekumine ja selle kahjulik toime keskkonnale jne on ainult nendes valdades, kus on põlevkivikaevandused ja -karjäärid. Me peaksime läbi mõtlema kohaliku omavalitsuse toimimise ja kogu majandusliku autonoomia, ka fiskaalautonoomia küsimused. Siis alles saaksime rääkida sellest, kui suurtes piirides ja umbes mitu omavalitsusüksust peaks meil olema.

Kui ühte natuke spetsiifilist teemat siin natuke arendada, see seonduv kohaliku omavalitsuse olemusega, on see, et praeguses projektis 15+5 on välja pakutud, et senised väiksemad vallad ja linnad jääksid osavaldadeks. Minu arvates on see üsna absurdne seisukoht. Meie seadusandlus – ja see tuleneb ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast – on selline, et vald ise otsustab kui palju ja millistes piirides tal osavaldu saab olema. Seega kui moodustatakse Ida-Viru maakonna baasil üks vald, siis ei ole seal sugugi kindel, et Jõhvi vald, kus hiljaaegu linn ja vald teatavasti ühinesid, moodustaks osavalla või Sillamäe või mõni teine või kolmas üksus.

Üldise kokkuvõttena arvan ma nii, et ilma igasuguse kahtluseta vajab Eesti haldusterritoriaalne struktuur korrastamist. 227 üksust, sh 194 valda on ilmselgelt liig mis liig. See arv võiks olla 2-3 korda väiksem, aga mitte mingil juhul ühe järsu liigutusega kümme korda väiksemaks tehtud. Seejuures sellise põhimõttega veel, et siis hakkame vaatama, mis hakkab saama ja küll me hakkame siis vigu parandama jne. Ma arvan, et me oma pika talurahvatarkusega peaksime tükkmaad ettevaatlikumad olema. Üheksa korda mõõtma ja üks kord lõikama, tegutsema tuntud vanarahva ütluse kohaselt. Selge, et haldusterritoriaalne korraldus vajab muudatusi.

Küsitlenud ja kirja pannud 2009 kevadel Aet Kiisla, TÜ Narva kolledži avaliku halduse lektor

Seminarid

Sektorite erinevused

Millised on teie kogemuse põhjal erasektori ja avaliku sektori peamised erinevused? Palun kirjeldage oma muljeid, ärge püüdke "õigeid" vastuseid anda.

Isiklik eelistus

Palun arutlege, miks mõni inimene eelistab töötada avalikus, mõni erasektoris. Kuidas on see seotud inimese iseloomuga? Millest see veel võib sõltuda?

Eesmärkide paljusus

Aegajalt räägitakse riigiasutuste, sh ministeeriumide väljaviimisest pealinnast. Arutlege, millised on sellise tegevuse plussid ja millised miinused. Võite tugineda konkreetsetele näidetele. Võib rääkida Haridus- ja Teadusministeeriumi viimisest Tartusse või mõnikord jutuks tulevast Siseministeeriumi toomisest Narva. Mida sellega saavutatakse ja mida võib niimoodi kaotada?

Valimissüsteem

Raadio Kuku saade Vanamehed kolmandalt

Kas Eesti valimissüsteemi tuleks muuta? Kui, siis kuidas? Mitu erakonda on meile paras? Ehk peaks kõik Riigikogu kohad jagama ühes üle-Eestilises ringkonnas? Paljud riigid ei luba üksikkandidaate valimistele või ei saavuta nood edu. Miks nii? Valimisküsimusi arutavad Tartu Ülikooli professorid Rein Taagepera ja Ülle Madise.

<http://podcast.kuku.ee/2012/08/19/vanamehed-kolmandalt-2012-08-19/>

- 1) Kuula saadet ja kirjuta lühikokkuvõte.
- 2) Miks on riigikogus 101 liiget?
- 3) Kas on võimalik, et valimissüsteem on samaaegselt lihtne ja õiglane? Selgitage.
- 4) Mille järgi peaks riigid endale valimissüsteemi valima? Kuidas toetab Eesti valimissüsteem demokraatiat?

Valitsus, vaesus, jõukus

Raadio Kuku saade Vanamehed kolmandalt

Küsitakse miks valitsus ei võitle vaesusega? Miks ei suudeta mediaanpalka jõuliselt tõsta? Miks on toasoe, vesi ja prügivedu nii kallis? Miks ei ole korrakaitse ja pääste, hariduse ja meditsiini jaoks rohkem raha?- Kas ja kuidas siis saab vaesusega võidelda, arutavad Tallinna Tehnikaülikooli professor Rainer Kattel, kooliõpetaja Vootele Hansen ja saatejuht Ülle Madise.

<http://podcast.kuku.ee/2012/01/22/vanamehed-kolmandalt-2012-01-22/>

- 1) Kui palju peaks riik iga inimese heaolu eest hoolitsema ja kui palju peaks olema igauhe enda asi? Kes selle kinni maksab?
- 2) Kuidas on seotud looduslike ressursside olemasolu riigis selle elaniku elatustasemega?
- 3) Kuidas toetada nõrgemaid nii, et see poleks demotiveeriv tublimatele ja jõukatele?

E ja bürokraatia

Inspireerituna Lennart Merist on seminariülesandeks kirjutada lühike mõttearendus teemal "E ja bürokraatia". Antud juhul "E" tähistab kõikvõimalikke elektroonilise asjaajamise ja suhtluse viise: e-demokraatia, e-osalus, e-valitsus jne.

Missioonid

Leidke vähemalt kolm missiooni. Nad võiks olla erineva pikkuse ja põhjalikuseastmega, erinevatest eluvaldkondadest. Vähemalt üks peaks olema avalikust sektorist. Kommenteerige igaüht eraldi - miks tõmbas see missiooni sõnastus teie tähelepanu, kas missioon annab teie arvates edasi organisatsiooni iseloomu, kas töötajatel on lihtne sellise missiooni põhisõnmit meelde jätta?

Personali valik

Lugege läbi juhtumi kirjeldus eraldi failis (AS Piedo la Taabel) ning vastake lõpus olevatele küsimustele foorumis.

Uus avaliku teenistuse seadus

ETV saade Foorum 15.02.2012

Uus Avaliku Teenistuse Seadus vähendab ametnike arvu ja nende soodustusi. Kriitikute hinnangul on see aga riigile kahjulik ja spetsialiste on keerulisem kinni hoida. Kui suur peaks olema meie ametnikkond? Studios on Kalle Laanet, Kristen Michal, Marko Pomerants ja Harri Taliga. Saatejuht Andres Kuusk, režissöörid Maarika Lauri ja Indrek Kangur, assistent Margit Ossipova, produtsent Tiina-Mari Koljak.

Vaata saadet ja vasta küsimustele <http://etv.err.ee/arhiiv.php?id=125315>

- 1) Millised on suurimad ja olulisimad muudatused, mida toob uus avaliku teenistuse seadus?
- 2) Mida tähendavad muudatused ametnikule?
- 3) Mida annavad muudatused riigile ja avaliku halduse süsteemile tervikuna?
- 4) Milles on saatekülalised omavahel ühel nõul ja milles seisnevad erimeelsused?

Avaliku teenistuse ning töölepingu seaduste ühisosa ja erinevused

Töölepingu seadus ja avaliku teenistuse seadus mõlemad reguleerivad töötamist. Vahe on vaid selles, millises asutuses töötatakse.

- 1) tooge välja olulisemad sarnasused neis seadustes
- 2) tooge välja olulisimad erinevused neis seadustes
- 3) andke subjektiivne hinnang, kas avalik teenistus peaks olema erinev tavalisest töötamisest. Põhjendage.

Avaliku teenistuse põhimõisted

Tsitaat raamatu "Leadership and management in the public sector: Values, standards and competencies in central and eastern Europe" sissejuhatusest:

"There is, for example, a significant difference between the logic of a position-based public service and that of career-based service. Similarly, there are big differences between a heavily patronage-based system (like the Washington 'spoils system') and the traditional Westminster model of a career-based, non-partisan elite."

Palun leidke definitsioonid või selgitused neljale mainitud avaliku teenistuse süsteemile

(karjäärisüsteem, positsioonisüsteem, 'spoils system', Westminster model).

Organisatsiooni struktuur

Organisatsiooni struktuur ei saa olla hea või halb, õige või vale. Ta saab olla konkreetse organisatsiooni jaoks sobiv või mitte. Struktuur peab toetama organisatsiooni eesmärkide saavutamist.

Analüüsige lühidalt teie enda töökoha või mõne teise teile tuttava organisatsiooni struktuuri. Kas see on sobiv? Miks te nii arvate?

Arenguveustus

Kuidas on seotud arenguveustus kvaliteedi- ja tulemusjuhtimisega?

Riigieelarve ja avaliku sektori palgad

ETV saade Foorum 20.09.2012 avaliku sektori palkadest

Surve avaliku sektori palgatõusuks muutub järjest tugevamaks. Kellel ja kui palju peaksid palgad tõusma ja kas müüt riigitöötaja heast elust peab ikka paika? Foorumis analüüsivad teemat Jaak Allik, Annely Akkermann, Jüri Ratas ja Aivar Sõerd. Saatejuht Andres Kuusk, režissöörid Maarika Lauri ja Indrek Kangur, assistent Margit Ossipova, produtsent Tiina-Mari Koljak.

Vaata saadet ja vasta küsimustele <http://etv.err.ee/arhiiv.php?id=132017>

- 1) Kui suure osa riigieelarvest moodustavad ametnike palgad?
- 2) Too välja kolm seisukohta või mõtet, mis selles saates enim tähelepanu köitis. Kommenteeri.
- 3) Millise küsimuse sooviksid esitada saatekülalistele? Kas oskad ennustada vastust?

Kontroll põhiseaduses

Tehke grupitööna ülevaade kontrolli mõistest Eesti Vabariigi põhiseaduses. Põhiseadus asub siin: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002?leiaKehtiv>

- 1) Kes kontrollib mille ja kelle üle?
- 2) Tooge näiteid eelkontrolli, jooksva/paralleelkontrolli ja järelkontrolli kohta.
- 3) Kirjeldage seost põhiseaduses kajastatud kontrolli ja võimude lahususe põhimõtte vahel.

Regionaalpoliitika ja haldusreform

ETV saade Foorum 02.02.2012

Pangaautomaatide ja päästekomandode sulgemine on vaid väike loetelu teenustest, mis inimesest kaugemale lähevad. Kas riigi regionaalpoliitika on ebaõnnestunud ning elu maal on muutumas võimatuks? Stuudios on Kalvi Kõva, Arvo Sarapuu, Peep Aru ja Siim-Valmar Kiisler. Saatejuht Andres Kuusk, režissöörid Maarika Lauri ja Indrek Kangur, assistent Margit Ossipova, produtsent Tiina-Mari Koljak.

Vaata saadet ja vasta küsimustele <http://etv.err.ee/arhiiv.php?id=124941>

- 1) Kas maal või väikelinnas elamine on luksus? Kas linnaelanikud peavad maaelanike elu kinni maksma? Kui maal või väikelinnas avaliku teenuse kättesaadavuse garanteerimine on riigile ülejõu käiv, siis kes peaks selle kinni maksma? Arutle.
- 2) Millised saates kõlanud seisukohad olid teile meeldivad ja millised polnud teie seisukohtadega sarnased?

3) Millised tänapäevased tehnilised võimalused ja kuidas saaks asendada klassikalist regionaalpoliitikat?

Omavalitsuste ja riigi vahelised suhted

ETV saade Foorum 04.04.2012

Mitme omavalitsuse ja riigi suhted on muutunud üsna jäiseks. Kas küsimus on maksubaasis ehk rahas, tegemata haldusreformis või püüavad erakonnad lihtsalt lõigata poliitilist kasu? Foorumi külalised on Siim Kiisler, Urve Tiidus, Taavi Aas ja Neeme Suur. Saatejuht Andres Kuusk, režissöörid Maarika Lauri ja Indrek Kangur, assistent Margit Ossipova, produtsent Tiina-Mari Koljak.

Vaata saadet ja vasta küsimustele <http://etv.err.ee/arhiiv.php?id=126597>

- 1) Milles seisneb probleem?
- 2) Mida on riik valesti teinud ja mida omavalitsused, et suhted ei toimi?
- 3) Kuidas sobib riigi poolt omavalitsustele raha eraldamine omavalitsuste autonoomia põhimõttega? Arutlege.

Teadusinfo otsing internetis

Kodutööks ja loomulikult lõputöö kirjutamiseks soovitan tungivalt eelnevalt läbida minikursus "Teadusinfo otsing internetis".

<http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/17610/index.html?sequence=34>

Ärge keskenduge testi positiivsele sooritamisele vaid tõepoolest läbige kursus. Testi läbimise eest ei saa hinnet vms. Uute teadmistega aga on palju lihtsam uurimistöid kirjutada.

Küll aga võite demonstreerida kursuse edukat läbimist manustades foorumi vastusesse kursuse lõpus antud tunnistus.

Kasutatud ja soovitatav kirjandus

Anne Valk "Organisatsioon ja juhtimine avalikus sektoris"

Kristiina Tõnnisson "Avalike organisatsioonide juhtimine"

Heinrich Herrfahrdt "Haldusõpetus"

Jan-Erik Lane "Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid"

Kokkuvõtte aruteludest töögrupis "Ametnikeriik? Poliitikute ja ametnike vahetõrje poliitika kujundamise protsessis" Seminar "Avaliku halduse reform Eestis – keskvalitsuse tasand" 2001
<http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/ahb/strateeg/ivar1.htm>

E-riigi akadeemia koduleht <http://www.ega.ee/et>

Wolfgang Drechsler "Uus haldusjuhtimine – eilne mood"

Rahandusministeerium "Strateegilise planeerimise käsiraamat"

Ruth Alas "Juhtimise alused"

Priit Karjus "Strateegia audit"

Veiko-Vello Palm, Eliko Pedastsaar, Tarmo Pikner, Liis Kasemets, Külliki Seire, Toomas Tippi
"Tasakaalustatud strateegiline juhtimine avalikus sektoris"

Eetika õppevahendid: <http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/> ja
<http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/Eetika.pdf>

NISPAcee "Leadership and management in the public sector: Values, standards and competencies in central and eastern Europe"

Avaliku teenistuse veeb www.avalikteenistus.ee

Juhani Lemmik "Organisatsiooni struktuur ja disain"

Sulev Mäeltsemees "The capital city in the local self-government system in Central and Eastern European and caucasus countries" kogumikus "Metropolitan CEE. Big cities, capitals and city-regions in central and eastern Europe"

Muudatuste juhtimine, töötajate motivatsioon, inimressursside juhtimine

<http://www.ebcm-vet.net/index.aspx?GroupId=60>

Tiit Elenurm "Ideede genereerimine eeldab ettemõtlemist"

Ruth Alas "Muudatuste juhtimine ja õppiv organisatsioon"

Eesti kvaliteediühingu koduleht <http://www.eaq.ee>

Tiia Tammaru "Kvaliteedijuhtimise õppematerjal"

Merike Kompus-van der Hoeven ja Rauno Vinni "Kvaliteedijuhtimine"

Hille Luht "Arenguvestlus kui juhi tööriist"

Ruth Alas "Strateegiline juhtimine"

Rahandusministeeriumi koduleht <http://www.fin.ee/riigieelarve>

Keskkond <http://www.minuraha.ee>

Põhiseadus

Riigieelarve seadus

Riigikontrolli seadus

Õiguskantsleri seadus

Vabariigi valitsuse seadus

Christofer Pollit & Geert Bouckaert "Public Management Reform"

Jan-Erik Lane "Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid"

Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee

Jarno Laur "Kohalike omavalitsuste ühisasutused kui lahendus regionaaltasandi halduses: Järvamaa näide" Lõputöö

Kristiina Tõnnisson ja Tiina Randma-Liiv "Public management reforms: Estonia"